

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

KANSALAISALOITTEELLE SÄÄDETYT RAJOITUKSET  
ERITYISESTI PERUSTUSLAIN OSALLISTUMISOIKEUKSIEN  
NÄKÖKULMASTA

Annika Korpela

---

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2016

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KORPELA, ANNIKA: Kansalaisaloitteelle säädetyt rajoitukset erityisesti perustuslain osallistumisoikeuksien näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma, vii + 66 sivua

Julkisoikeus

Elokuu 2016

---

Tämä tutkielma pyrkii arvioimaan kansalaisaloitteelle säädettyjen rajoitusten merkitystä perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tutkimuksen tarkoituksena on eritellä, millaisia rajoituksia kansalaisaloitteiden laatimiselle on lainsäädännössä asetettu, ja tutkia, kuinka eduskunta on käytännössä näihin rajoituksiin suhtautunut aloitteita käsitellessään. Tutkielman tutkimusote on perusoikeusmyönteinen, ja tutkimuksen kantavana teemana on kysymys siitä, kuinka perustuslaissa taatut osallistumisoikeudet näyttäytyvät suhteessa lainsäädännön kansalaisaloitteelle asettamiin rajoituksiin. Tutkielma pyrkii arvioimaan, ovatko kansalaisaloitteelle säädetyt rajoitukset tarkoituksenmukaisia, ja onko kansalaisaloitteen instituutio onnistunut saavuttamaan sille lain esitöissä asetetun tavoitteen kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämisestä.

Kansalaisaloite sisällytettiin Suomen perustuslakiin maaliskuussa 2012, eikä aiheesta ole Suomessa juurikaan tehty oikeustieteellistä tutkimusta. Kansalaisaloiteinstituutiota säädettäessä lähtökohtana oli, että aloitteesta säädettäisiin perustuslaintasolla väljästi ja ettei aloitteen tekemiselle tulisi myöskään perustuslakia täydentävässä lainsäädännössä asettaa liian tiukkoja vaatimuksia, jottei kynnys aloitteiden laatimiselle nousisi tarpeettomasti. Kansalaisaloite saa perustuslain nojalla koskea vain lainsäädännönalaa, mutta lainsäädännön alan laajuudesta johtuen voidaan todeta, ettei tämä ehto juurikaan rajoita aloitteiden tekemistä. Muut lainsäädännön kansalaisaloitteelle asettamat rajoitukset koskevat aloitteen muotoa sekä aloiteoikeutta.

Tutkielmassa todetaan suomalaisen kansalaisaloitteen olevan osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta pääosin tarkoituksenmukaisesti laadittu, ja ettei kansalaisaloitteen uudistaminen ole, pienistä korjausehdotuksista huolimatta, tässä vaiheessa ajankohtaista. Eduskunta on käsitellyt vasta kahdeksan aloitetta, ja instituutio on vasta vaikiinnuttamassa paikkaansa osana suomalaista lainsäädännön alaa.

## Sisällys

<b>1. JOHDANTO</b>	1
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen	1
1.2 Tutkimuskysymykset	4
1.3 Rajaukset ja metodi	6
1.4 Tutkielman lähteet ja rakenne	7
<b>2. TEORIA JA TAUSTA</b>	9
2.1 Osallistuva demokratia ja kansalaisaloite	9
2.1.1 Osallistuvan demokratian teorian	9
2.1.2 Osallistumisoikeudet perusoikeuksina	14
2.2 Kohti kansalaisaloittelakia	17
2.2.1 Eurooppalainen konteksti	17
2.2.2 Kansalaisaloitelakiin johtaneet kansalliset toimet	23
2.3 Yhteenveto luvusta	25
<b>3. KANSAL AISALOITEINSTITUUTIO SUOMESSA</b>	27
3.1 Kansalaisaloittelaki	27
3.1.1 Lain sisältö	27
3.1.2 Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittely	31
3.2 Kansalaisaloitteet	34
3.3 Yhteenveto luvusta	38
<b>4 LAINSÄÄDÄNNÖN KANSAL AISALOITTEELLE ASETTAMAT RAJOITUKSET</b>	40
4.1 Kansalaisaloitteen kohde	40
4.1.1 Aloiteoikeus vain lainsäädäntöasioihin	40
4.1.2 Perustuslain muuttaminen ja perustuslainmukaisuus	43
4.1.3 Suhde hallitusohjelmaan	48
4.2 Rajoitukset kansalaisaloitteen muodossa	50
4.2.1 Lakiehdotus tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä	50
4.2.2 Perusteluvaatimus	51
4.2.3 Muut muotorajoitukset	53
4.3 Kansalaisaloitteen aloiteoikeuden sitominen äänioikeuteen	54
4.3.1 Aloiteoikeus vain luonnollisilla henkilöillä	54
4.3.2 Kansalaisaloitteen ikärajan alentaminen	56
4.4 Yhteenveto luvusta	60
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	62

## LÄHTEET

### Kirjallisuus ja artikkelit

*Barber, Benjamin*: Strong democracy. University of California Press 1984.

*Cărăușan, Mihaela*: The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union. EIRP Proceedings 6/2011.

*Cuesta-López, Viktor*: The Spanish Agenda Initiative and the Reform of its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy. Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Eu-rope. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 193-211.

*Follesdal, Andreas ja Hix, Simon*: Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. Journal of Common Market Studies 44:3/2006, s. 533–562.

*Giese, Karim*: The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties. Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Eu-rope. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 175-192.

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 29-59.

*Held, David*: Models of democracy. Polity Press. Cambridge 2006.

*Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

*Kalske, Jaakko*: Kansalaisaloitteet ja kansalaisten valta – Onko kansalaisaloitejärjestelmä muuttanut kansalaisyhteiskunnan valtasuhteita? Opinnäyte. 2014.

*Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 63-87.

*Kaufmann, Bruno*: Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative. Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 228–242.

*Leino-Sandberg, Päivi ja Wass, Hanna*: Ihana, vaikea demokratia. EU:n demokraatiavaje neljä vuotta Lissabonin sopimuksen jälkeen. Poliitikka 56/2014, s. 29-39.

*Lutz, Georg*: Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda. Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Eu-rope. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 17–32.

*Mill, John Stuart*: Considerations on Representative Government. Project Gutenberg. E-kirja 2004. Saatavilla osoitteesta <http://www.gutenberg.org/ebooks/5669>. Alkuteos 1861.

*Pakarinen, Auri*: Kansalaisaloitteen lupaava alkutaival. Oikeus 3/2013, s. 351–357.

*Paloheimo, Heikki ja Wiberg, Matti*: Poliitiikan perusteet. Helsinki 2012.

*Pállinger, Zoltán Tibor*: Citizens' Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System. Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 113–133.

*Pekkanen, Joonas*: Deliberatiivinen demokratia – case: avoin ministeriö. Oikeus 4/2012, s. 630–634.

*Rousseau, Jean-Jacques*: Yhteiskuntasopimuksesta. Hämeenlinna 1988. Alkuteos: Du contrat social, 1762.

*Ross, Alf*: Miksi demokratia? Lahti 1951.

*Rytel-Warzocha, Anna*: Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances? Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 212–227.

*Schiller, Theo*: Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy—some observations 2007. Teoksessa Direct Democracy in Europe Developments and Prospects. 2007.

*Schiller, Theo ja Setälä, Maija*: Introduction. Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 1–9. (Schiller ja Setälä 2012a)

*Schiller, Theo ja Setälä, Maija*: Practices of Agenda Initiatives. Teoksessa Setälä, Maija ja Schiller, Theo (toim.): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2012, s. 243–259. (Schiller ja Setälä 2012b)

*Setälä, Maija*: Demokratian Arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki 2003.

*Setälä, Maija*: Kansalaisaloite Suomessa – kohti kansalaisvaikuttamisen uutta aikaa? 2013. Saatavilla osoitteesta <http://politiikasta.fi/kansalaisaloite-suomessa-kohti-kansalaisvaikuttamisen-uutta-aikaa/>.

*Sipponen, Kauko*: Kansalainen - isäntä vai renki. Helsinki 2000.

*Wiberg, Matti* (toim.): Perustuslakihaasteet. Helsinki 2010.

## Virallislähteet

Alueiden komitea lausunto: Eurooppalainen kansalaisaloite CIVEX-VI/005  
114. täysistunto, 12.–14. lokakuuta 2015.

EK 19/2013 vp	Eduskunnan kirjelmä: Kansalaisaloite laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta (KAA 1/2013 vp).
EK 54/2014 vp	Eduskunnan kirjelmä: Kansalaisaloite: Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi kaikilla kouluasteilla (KAA 2/2014 vp).
EK 33/2014 vp	Eduskunnan kirjelmä: Kansalaisaloite: Järkeä tekijänoikeuslakiin (KAA 2/2013 vp).
EK 41/2014 vp.	Eduskunnan kirjelmä: Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (KAA 3/2013 vp).
EK 54/2014 vp	Eduskunnan kirjelmä: Kansalaisaloite: Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi kaikilla kouluasteilla (KAA 2/2014 vp).
EK 56/2014 vp	Eduskunnan kirjelmä: Kansalaisaloite: Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava (KAA 3/2014 vp).
HE 46/2011 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.
HE 60/2010 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
MmVM 6/2013	Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 6/2013 vp. Oikeusministeriön asetus kansalaisaloitelaissa tarkoitetuissa paperimuotoisissa kannatusilmoituksissa käytettävästä lomakekavasta (86/2012).
OMJU 2004:12	Oikeusministeriön julkaisuja 2004:12. Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa.
OMJU 2009:5	Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5. Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen.
OMML 9/2010	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

OMML 21/2011	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 21/2011. Kansalaisaloitemenettely - Kansalaisaloitetyöryhmän mietintö.
OMML 31/2014	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 31/2014. Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet. Työryhmän mietintö.
OMTR 2008:8	Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio.
PeVL 18/2013 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto.
PeVM 9/2010 vp.	Perustuslakivaliokunnan mietintö.
PeVM 6/2011 vp.	Perustuslakivaliokunnan mietintö.
Puoluesihteereiden päätösesitys 25.10.2013. Saatavilla osoitteesta <a href="http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/uutistenliitteet/2013/ra7txHjBH/269789000a_Puoluesihteereiden_p__t_s1436097313.pdf">http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/uutistenliitteet/2013/ra7txHjBH/269789000a_Puoluesihteereiden_p__t_s1436097313.pdf</a> . Viitattu 16.8.2016.	
OMSO 14/2014 vp.	Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokriatiapoliittinen selonteko 2014.
StVM 7/2015 vp.	Sosiaali- ja terveystvaliokunnan mietintö.
StMV 9/2015 vp.	Sosiaali- ja terveystvaliokunnan mietintö.
Ympäristöministeriön työryhmän loppuraportti 12.3.2015: Pientalon energiatodistuksen kehittäminen.	

### **Kansalaisaloitteet**

KAA 1/2013 vp.	Laki eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta.
KAA 2/2013 vp.	Järkeä tekijänoikeuslakiin.
KAA 3/2013 vp.	Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta.
KAA 1/2014 vp.	Energiatodistuslain muuttaminen.
KAA 2/2014 vp.	Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi kaikilla kouluasteilla.
KAA 3/2014 vp.	Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava.
KAA 1/2015 vp.	Päivystysasetuksen muuttaminen synnytysten osalta.
KAA 2/2015 vp.	Terveystdenhuollon henkilökunnalle lakisääteinen oikeus kieltäytyä elämän lopettamisesta vakaumuksellisista syistä.

## Internet-lähteet

Aamulehden uutinen 21.3.2013: Holmlund nihkeänä kansalaisaloitteesta: "Onko tarkoitus luoda lainsäädännön ohituskaista?". Saatavilla soitteesta <http://m.aamulehti.fi/kotimaa/holmlund-nihkeana-kansalaisaloitteesta-onko-tarkoitus-luoda-lainsaadannon-ohitus?v=1>. Viitattu 16.8.2016.

Aamulehden uutinen 7.6.2016: Rautakaupan erikoinen tempaus hämmensi viranomaiset – ”Ei koskaan tällaista tapausta”. Saatavilla osoitteesta <http://www.aamulehti.fi/kotimaa/rautakaupan-erikoinen-tempaus-hammensi-viranomaiset-ei-koskaan-tallaista-tapausta/>. Viitattu 16.8.2016.

Eduskunnan verkkosivut, kansalaisaloite. Saatavilla osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaattaminen/kansalaisaloite/Sivut/default.aspx>. Viitattu 16.8.2016.

Kansalaisaloitteen verkkosivut <http://www.kansalaisaloite.fi>. Viitattu 16.8.2016.

Kuntalaisaloitteet 2015. Saatavilla osoitteesta <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/paatoksenteko/osallistu-ja-vaikuta/kuntalaisaloite.html>. Viitattu 16.8.2016.

Verkkouutisten uutinen 1.9.2013: Kristilliset vetoavat kansanedustajiin homoliitoista - "meille kova kynnyskysymys". Saatavilla osoitteesta <http://www.verkkouutiset.fi/politiikka/ostman%20homoliitto-7669>. Viitattu 16.8.2016.

Ylen uutinen 23.10.2015: Oikeusministeri Lindström selvittää kansalaisaloitteiden pelisäännöt. Saatavilla osoitteesta [http://yle.fi/uutiset/oikeusministeri\\_lindstrom\\_selvittaa\\_kansalaisaloitteiden\\_pelisaannot/8404812](http://yle.fi/uutiset/oikeusministeri_lindstrom_selvittaa_kansalaisaloitteiden_pelisaannot/8404812). Viitattu 16.8.2016.

Ylen uutinen 24.6.2016: Britannia haluaa irti EU:sta, Cameron erosi – aamun tapahtumat kootusti. Saatavilla osoitteesta [http://yle.fi/uutiset/britannia\\_haluaa\\_irti\\_eusta\\_cameron\\_erosi\\_\\_aamun\\_tapahtumat\\_kootusti/8983224](http://yle.fi/uutiset/britannia_haluaa_irti_eusta_cameron_erosi__aamun_tapahtumat_kootusti/8983224). Viitattu 16.8.2016.

Ylen uutinen 26.11.2015: Lakialoite: "Kansalaisaloitteet eivät saisi vanhentua eduskunnan vaihtuessa". Saatavilla osoitteesta [http://yle.fi/uutiset/lakialoite\\_kansalaisaloitteet\\_eivat\\_saisi\\_vanhentua\\_eduskunnan\\_vaihtuessa/8483879](http://yle.fi/uutiset/lakialoite_kansalaisaloitteet_eivat_saisi_vanhentua_eduskunnan_vaihtuessa/8483879). Viitattu 16.8.2016.

## Lyhenteet

HE	Hallituksen esitys
KaL	Kansalaisaloitelaki
MmVM	Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
OMJU	Oikeusministeriön julkaisuja
OMML	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
OMSO	Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita
OMTR	Oikeusministeriön työryhmämietintöjä
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen Perustuslaki
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
vp	valtiopäivät



# 1. JOHDANTO

## 1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

Suomessa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, ja erityisesti niiden kehittämismahdollisuuksia, on arvioitu viime vuosikymmenten aikana useissa eri yhteyksissä<sup>1</sup>. Arvioinnin yleisenä lähtökohtana on ollut, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet eivät ankkuroidu yksinomaan edustukselliseen järjestelmään, vaan merkitystä tulee antaa myös erilaisille suuremmille kansalaisosallistumisen muodoille, kuten kansanäänestyksille ja kansalaisaloitteille.

Vuonna 2004 oikeusministeriö julkaisi selvityksen valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeista Suomessa (OMJU 2004:12). Selvityksessä todettiin silloisen kansanäänestysinstituution<sup>2</sup> olevan paitsi ongelmallinen, myös käytännössä toimimaton. Neuvoa-antavaa kansanäänestystä säädettäessä vuonna 1987 yhtenä julkistettuna tavoitteena oli kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Tämän tavoitteen ei kuitenkaan voida katsoa toteutuneen tosiasiallisesti, sillä vaikka kansanäänestyksen säätämisen myötä kansalaiset saivat uuden vaikuttamiskanavan, ei sillä ole ollut juurikaan vaikutusta lainsäädäntöön.

Kansanäänestystä koskevan sääntelyn voimassaolon aikana Suomessa on tähän päivään mennessä toimitettu vain yksi neuvoa-antava kansanäänestys. Kyseinen kansanäänestys toimitettiin vuonna 1994, ja se koski Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Vaikka kansanäänestysinstituutio on siis ollut olemassa jo vuosikymmeniä, ei sillä ole ollut tosiasiallista vaikutusta lainsäädäntöön. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, ettei vaikuttamiskanavaa ole hyödynnetty, eikä äänestyksiä näin ollen ole järjestetty. Selvityksessään oikeusministeriö totesikin, että edustuksellinen de-

---

<sup>1</sup> Katso esim. OMJU 2004:12 ja OMTR 2008:8.

<sup>2</sup> Käytän tutkielmassa järjestelmällisesti termiä kansalaisaloiteinstituutio tai aloiteinstituutio. Termillä tarkoitan kansalaisaloitteen järjestelmää Suomessa valtiollisella tasolla. Päädyin käyttämään instituutiota sanan ”järjestelmä”, ”työkalu” tms. sijaan siitä syystä, että merkittävimmät lähteeni, esimerkiksi Maija Setälä ja hallituksen esitykset, käyttävät kansalaisaloitetta tarkoittaessaan käsitettä instituutio.

mokratia tarvitsee rinnalleen myös suoran kansanvallan keinoja, ja tällaiseksi keinoksi oikeusministeriö nosti kansalaisaloitteen instituution. Oikeudellisena instituutiona kansalaisaloite tulisi olemaan oikeusjärjestelmään kiinteästi ja systemaattisesti liittyvä toiminnallinen kokonaisuus, joka muodostuisi lainopin ja käytännön vuorovaikutuksesta<sup>3</sup>.

Oikeusministeriön selvityksessä toivottiin kansalaisaloitteiden antavan mahdollisuuden kansalaismielipiteen ja kansalaisten omaehtoisen toiminnan integroimiseen osaksi normaalia poliittista järjestelmää<sup>4</sup>. Tavoite oli merkittävä ottaen huomioon kuinka vaikutukseltaan vähäpätöiseksi aiemmin säädetty suoran kansanvallan työkalu, kansanäänestys, jäi. Ajatus kansalaisaloitteesta uutena valtiollisena osallistumismuotona sisältyi myös perustuslain toimivuutta ja muutostarpeita selvittäneen Perustuslaki 2008 -työryhmän muistioon (OMTR 2008:8). Perustuslain tarkistamiskomitean muistion pohjalta hallitus antoi 5. lokakuuta vuonna 2011 eduskunnalle esityksen kansalaisaloitelain säätämiseksi (HE 46/2011 vp).

Kansalaisaloite on siis verrattain uusi kansalliseen päätöksentekoon vaikuttamisen väline. Vuoden 2012 perustuslakiuudistuksen myötä Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin PL) 53 §:n 3 momentissa säädetään, että vähintään viidelläkymmenellä tuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Tarkemmin kansalaisaloitteesta säädetään kansalaisaloitelaissa (12/2012, myöhemmin KaL).

Kansalaisaloitteella tarkoitetaan suoran demokratian mekanismia, jonka avulla kansalaiset voivat tuoda poliittisten päättäjien käsiteltäviksi haluamiaan asioita suoraan, ilman edustukselliselle demokratialle tyypillisiä välikäsiä. Kansalaisaloitteet voidaan jakaa kansanäänestykseen johtaviin aloitteisiin sekä niin kutsuttuihin sisällöllisiin kansalaisaloitteisiin. Kansanäänestyksiin johtavia kansalaisaloitteita kutsutaan myös täysimittaisiksi kansalaisaloitteiksi, ja tällainen kansalaisaloitejärjestelmä on käytössä esimerkiksi Sveitsissä ja Latviassa.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Jyränki 2003, s. 32.

<sup>4</sup> OMJU 2004:12 s. 42–43.

<sup>5</sup> Setälä ja Schiller 2012, s.1-9.

Suomessa on käytössä sisällöllinen kansalaisaloite, jonka tarkasteluun tässä tutkielmassa keskitytään. Sisällöllisellä kansalaisaloitteella tarkoitetaan aloitetta, jonka avulla kansalaiset voivat saada haluamansa asian edustuksellisen toimielimen, Suomessa siis eduskunnan, käsiteltäväksi ja päätettäväksi, jolloin menettelyyn ei automaattisesti liity kansanäänestysэлементtiä.<sup>6</sup> Sisällöllinen kansalaisaloite voi kuitenkin kohdistua myös PL 53.1 § mukaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen, jolloin myös sisällöllinen kansalaisaloite voi johtaa kansanäänestyksen järjestämiseen<sup>7</sup>.

Valtiollisella tasolla kansalaisaloite on ollut Suomessa käytössä vasta vuodesta 2012 lähtien, mutta aloiteinstituutio itsessään ei ole Suomessakaan uusi asia. Suomalaisilla on ollut vuodesta 1976 lähtien mahdollisuus paikallisen tason vaikuttamiseen kuntalaisaloitteen muodossa. Kuntalain (365/1995, myöhemmin KL) 28 §:ssä säädetään, että kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Esimerkiksi Tampereella tehtiin vuonna 2015 yhteensä 16 kuntalaisaloitetta. Aloitteet koskivat muun muassa ulkoilumahdollisuuksien kehittämistä sekä eläkeläisten etuuksia.<sup>8</sup>

Mikäli aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, on asia otettava kunnassa käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. KL 31 § säättää kuntalaisten mahdollisuudesta kansanäänestysaloitteen laatimiseen. Pykälän mukaan vähintään viidellä prosentilla äänioikeutetuista kuntalaisista on mahdollisuus tehdä kansanäänestysaloite. Kyseisen kunnan kunnanvaltuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa ehdotettu kansanäänestys vai ei. Kansanäänestysaloitetta mahdollisesti seuraava äänestys ei kuitenkaan ole luonteeltaan päättäjiä sitova, vaan kansallisen äänestyksen tapaan ainoastaan neuvoa-antava. Kansalais- ja kuntalaisaloitteiden lisäksi suomalaisilla on ollut 1. huhtikuuta 2012 lähtien mahdollisuus vaikuttaa myös Euroopan unionin tasolla EU:n kansalaisaloitteen kautta.

---

<sup>6</sup> HE 46/2011 vp, s. 6.

<sup>7</sup> HE 46/2011 vp, s. 5.

<sup>8</sup> Kuntalaisaloitteet 2015. Saatavilla osoitteesta <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/paatoskenteko/osallistu-ja-vaikuta/kuntalaisaloite.html>.

## 1.2 Tutkimuskysymykset

Kansalaisaloiteinstituutio on suoraa demokratiaa edustava lainsäädäntöön vaikuttamisen väline, ja ajankohtaisuutensa vuoksi erittäin mielenkiintoinen tutkimuskohde. Tutkimusta kansalaisaloitteen käytettävyydestä kansallisella tasolla ei kuitenkaan ole vielä juurikaan tehty, koska kansalaisaloite on verrattain tuore instituutio. Kansalaisaloite on ollut Suomessa käytössä neljä vuotta ja vuoden 2016 elokuun loppuun mennessä eduskunta on saanut päätökseen kahdeksan kansalaisaloitteen käsittelyn<sup>9</sup>. Relevantin oikeustieteellisen tutkimuksen puutteen vuoksi kansalaisaloitteen valinta tutkimuskohteeksi on perusteltua. Perustuslain turvaamien osallistumisoikeuksien näkökulmasta, ja erityisesti pitäen mielessä kansanäänestysinstituution lähes merkityksettömäksi jääneen roolin, on aiheellista tutkia, onko kansalaisaloite onnistunut vastaamaan sille annettuihin tavoitteisiin, ja kuinka aloiteinstituutio on käytännössä asettunut suomalaiseen lainsäädäntäkenttään.

Kansalaisaloitteen instituution tavoitteiksi mainitaan lain esitöissä vapaan kansalaistoiminnan edistäminen ja tukeminen, sekä sellaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, jossa eri väestöryhmät osallistuvat ja vaikuttavat aktiivisesti yhteiskunnan kehittämiseen. Pääasialliseksi tavoitteeksi asetetaan siis kansalaisten toimintamahdollisuuksien edistäminen. Myös kolikon toinen puoli on huomioitu, sillä esitöiden mukaan on kuitenkin erityisesti huolehdittava, että eduskunnan lainsäädäntätyö sujuu tulevaisuudessakin joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti, ja ettei esitetyistä aloitejärjestelmästä aiheudu kohtuuttomia vaatimuksia hallintoviranomaisille.<sup>10</sup> Kansalaisaloitelainsäädännön esityöt kytkevät aloiteinstituution tiiviisti osallistuvan demokratian teorioihin. Tässä tutkielmassa nostetaan tarkastelun kohteeksi nimenomaisesti valtiollisen tason kansalaisaloiteinstituution roolin perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteuttajana.

---

<sup>9</sup> Eduskunnan verkkosivut, kansalaisaloite, 2016.

<sup>10</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

Kansalaisaloitteen instituution luomisella tavoiteltiin osallistumisoikeuksien parempaa toteutumista. Mahdollinen ongelma muodostuu siinä, että kansalaisaloitteella toteutetaan perustuslain osallistumisoikeuksia, mutta samalla kansalaisaloitteita ja niiden laatimista rajoitetaan jopa perustuslain tasoisesti. On mielenkiintoista tutkia, kuinka kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittely näyttäytyy, kun sitä tarkastellaan perustuslakiin kirjattujen osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Kansalaisaloittelainsäädäntöä säädettäessä tavoitteena oli kansalaistoiminnan lisääminen; pyrkimyksenä oli luoda joustava, luotettava ja käyttökelpoinen menettely aloitteiden tekemistä varten. Esitöiden mukaan erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, että lainsäädännössä asetettaisiin aloitteille vain perusteltuja ja välttämättömiä rajoituksia.<sup>11</sup>

Tutkimuksen kohteena ovat siis ne rajoitukset, joita kansalaisaloitteiden laatimiselle on kansalaisaloittelainsäädännössä asetettu, ja se, kuinka eduskunta on käytännössä näihin rajoituksiin suhtautunut kansalaisaloitteita käsitellessään. Tutkielmassa pyritään arvioimaan, onko aloiteoikeutta rajoitettu tarpeettomasti. Arviointi toteutetaan muun muassa tarkastelemalla eduskunnan käsittelemiä aloitteita sekä eduskuntakäsittelyjen valiokuntamietintöjä, sekä vertaamalla suomalaista aloiteinstituutiota muiden valtioiden kansalaisaloitejärjestelmiin.

Tässä tutkielmassa pyritään siis selvittämään, kuinka aloitteelle säädetyt rajoitukset ja aloitteiden eduskuntakäsittelyn käytännöt, erityisesti valiokuntatyöskentelyn osalta, näyttäytyvät suhteessa perustuslaissa turvattuihin osallistumisoikeuksiin. Tutkielman toinen painopiste on sen arvioimisessa, kuinka hyvin kansalaisaloiteinstituutio on onnistunut vastaamaan sille lainesitöissä asetettuihin tavoitteisiin ja päämääriin, ja voidaanko suomalaista kansalaisaloitetta pitää onnistuneena ja toimivana oikeudellisena instituutiona.

---

<sup>11</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

### 1.3 Rajaukset ja metodi

Tutkielmassa tarkastelu rajataan koskemaan vain Suomen valtiollisen tason kansalaisaloitelainsäädäntöä ja aloiteinstituution käytäntöjä. Tästä syystä kuntalaisaloite ja EU:n kansalaisaloite rajautuvat pääosin tutkielman aiheen ulkopuolelle. Kansainvälisen kontekstin yhteydessä muun muassa tutkielman toisessa luvussa palataan kuitenkin lyhyesti EU:n kansalaisaloiteinstituutioon, kun tarkastelun kohteena on suomalaisen aloitejärjestelmän keskeisimmät taustavaikuttimet, ja muiden valtioiden kansalaisaloitejärjestelmät. Tutkielman sivumäärän rajallisuuden vuoksi kansainvälinen vertailu on tässä tutkielmassa rajattu koskemaan vain Eurooppaa. Lisäksi relevanttia tietoa juuri Euroopan eri valtioiden kansalaisaloiteinstituutioista on hyvin kootusti saatavilla Maija Setälän ja Theo Schillerin toimittamassa teoksessa *Citizens' Initiatives in Europe*.

Kansalaisaloitteiden kohdalla tutkitaan pääasiassa vain niitä kahdeksaa kansalaisaloitetta, joiden eduskuntakäsittely on tutkielman tekohetkellä päättynyt. Neljännessä luvussa aloitteiden rajoitusten yhteydessä viitataan lisäksi kertaluontoisesti muutamiin muihin aiheen kannalta relevantteihin aloitteisiin, mutta tarkastelun pääpaino on niissä aloitteissa, joiden eduskuntakäsittely on vuoden 2016 elokuun loppuun mennessä saatu päätökseen.

Tämä tutkielma kuuluu valtiosääntöoikeuden alaan. Suomessa valtiosääntönormeja koskevan oikeustieteellisen tutkimuksen valtavirtana on perinteisesti oikeusdogmaattinen tutkimus, eli oikeusnormien systematisointi ja tulkinta<sup>12</sup>. Myös tässä tutkielmassa sovelletaan pääasiassa oikeusdogmaattista, eli lainopillista, metodologiaa. Oikeusdogmatiikka on luonteva valinta, koska tutkielman pääasiallisena tutkimuskohteenä on lainsäädäntö; kansalaisaloitelaki. Tavoitteena on lain esitöitä ja oikeuskirjallisuutta apuna käyttäen selvittää ja tulkita kansalaisaloitelainsäädännön sisältöä ja merkitystä, sekä arvioida lain esitöissä kansalaisaloitelaille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Kansalaisaloitelain esitöissä todetaan aloiteinstituution suhteesta perustuslaissa turvattuihin osallistumisoikeuksiin seuraavaa:

---

<sup>12</sup> Jyräki 2003, s. 7.

*Kansalaisaloite on yhdenmukainen näiden perustuslaissa asetettujen tavoitteiden kanssa, ja se edistää valtiollisella tasolla tavoitteiden tosiasiallista toteutumista. (HE 46/2011 vp, s. 4)*

Tutkielmassa pyritään arvioimaan esitetyn väitteen paikkaansa pitävyyttä.

Oikeusdogmatiikan lisäksi tässä tutkielmassa harjoitetaan oikeusvertailua erityisesti työn kolmannessa ja neljännessä luvussa, kun verrataan suomalaisen lainsäädännön aloiteinstituutiolle asettamia rajoituksia muiden valtioiden kansalaisaloiteinstituutioilleen asettamiin rajoituksiin.

#### **1.4 Tutkielman lähteet ja rakenne**

Koska kansalaisaloitetta koskeva lainsäädäntö on verrattain tuoretta, ei aiheesta ole kansallisella tasolla juurikaan saatavilla relevanttia oikeustieteellistä kirjallisuutta. Tästä syystä nojaan tutkielmassa erittäin vahvasti kansalaisaloitteen instituutiota koskevaan lainsäädäntöön sekä lainsäädännön esitöihin<sup>13</sup>. Pyrin kuitenkin välttämään pykälien ja esitöiden suoraa referointia muun muassa viittaamalla kansalaisaloitteesta käytyyn yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä kansalaisaloitetta tutkineen yleisen valtio-opin professori Maija Setälän teoksiin. Tutkimukseni aihe on verrattain käytännönläheinen, ja niinpä merkittävänä tutkimuslähteenä ovat olleet kahdeksan ensimmäistä eduskunnan käsittelemää kansalaisaloitetta, sekä niistä valiokuntakäsittelyissä laaditut valiokuntamietinnöt.

Tutkielman toisessa luvussa osallistumisoikeuksien merkitystä ja kansalaisaloitteen teoreettisia taustoja selvitetessä on hyödynnetty merkittävien demokratiateoreetikkojen Jean-Jaques Rousseau, Stuart Millin ja Benjamin Barberin teoksia. Tutkielma pyrkii liittämään mainittujen klassikoiden ajatukset osallistuvasta demokratiasta kansalaisaloitteen instituutioon muun muassa Maija Setälän demokratiaa ja

---

<sup>13</sup> HE 60/2010 vp ja 46/2011 vp.

osallistumisoikeuksia käsittelevän Demokratian arvon<sup>14</sup> avulla. Setälän tuotantoa hyödynnetään myös tutkielman toisen luvun jälkimmäisellä puoliskolla, jossa va-  
lotetaan kansalaisaloiteinstituution kansainvälistä kontekstia, ja verrataan Suoma-  
laista aloiteinstituutiota eräiden muiden maiden aloitejärjestelmiin. Maija Setälän  
ja Theo Schillerin toimittama Citizens' Initiatives in Europe<sup>15</sup> toimii pääasiallisena  
lähteenä kansainvälisen vertailun osiossa.

Rakenteensa puolesta tutkielma pyrkii etenemään yleisesti yksityiskohtaiseen. Tut-  
kielman johdannossa johdatellaan lukija työn aiheeseen, ja annetaan tarvittavat pe-  
rustiedot käsittelylukujen ymmärtämiseksi. Johdannossa määritellään tutkielman  
tutkimuskysymykset ja pyritään perustelemaan sekä asetetut rajaukset että käytetyt  
menetelmät. Johdannon lopuksi esitellään tärkeimmät lähteet ja tutkielman rakenne.  
Toisessa luvussa keskitytään määrittelemään aloiteinstituution teoreettinen viiteke-  
hys muun muassa erittelemällä osallistuvan demokratian teorioita, ja tutkimalla  
aloitteen oikeustieteellistä kontekstia jäsentelemällä osallistumisoikeuksia. Toisen  
luvun lopulla selvitetään suomalaisen kansalaisaloitteen kansainvälinen konteksti,  
sekä yksilöidään kansalaisaloitelakiin johtaneet kansalliset toimet.

Kolmannessa luvussa tulkitaan lain esitöitä apuna käyttäen kansalaisaloitelain si-  
sältöä ja selvitetään, miksi laki on haluttu kirjoittaa juuri nykyiseen muotoonsa.  
Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittely käydään läpi kohta kohdalta, ja luvun lopuksi  
esitellään tutkielman kannalta keskeisimmät aloitteet, eli ensimmäiset kahdeksan  
eduskunnan käsittelemää kansalaisaloitetta. Neljännessä luvussa kootaan ja yksi-  
löidään lainsäädännön kansalaisaloitteille asettamat rajoitukset, sekä analysoidaan  
rajoitusten tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä. Tutkielman lopuksi esitetään tutki-  
mustulokset, ja tehdään niiden perusteella arvio kansalaisaloitteen instituution ny-  
kytilasta, sekä mahdollisista tutkimuskysymysten kannalta relevanteista kehitystar-  
peista.

---

<sup>14</sup> Setälä 2003.

<sup>15</sup> Schiller ja Setälä 2012.



## **2. TEORIA JA TAUSTA**

Tämän tutkielman lähtökohta on siinä, että kansalaisaloitelain esityöt sitovat kansalaisaloitteen instituution tiiviisti perustuslain osallistumisoikeuksiin. Jotta pystyisi paremmin ymmärtämään, miksi aloiteinstituutio päätettiin sisällyttää suomalaisen lainsäädäntöön aivan perustuslakia myöten, on paikallaan aloittaa tutkielma osallistuvan demokratian perinteestä. Tämän luvun ensimmäisen osan tarkoituksena on selventää kansalaisten poliittisen osallistuminen merkitystä, ja sitä kautta luoda parempi ymmärrys sille, miksi osallistumisoikeuksia on Suomessa pyritty kehittämään siihen suuntaan, että kansalaisilla on nykyään kansalaisaloitteen avulla mahdollisuus päästä vaikuttamaan suoraan kansalliseen lainsäädäntöön.

Tämän luvun jälkimmäisen osan tarkoituksena on selvittää maaliskuussa 2012 Suomessa käyttöön otetun kansalaisaloitteen tausta sekä eurooppalaisessa että kansallisessa kontekstissa. Ensimmäiseksi pyritään sijoittamaan suomalainen aloiteinstituution eurooppalaiseen viitekehykseen erittelemällä muiden valtioiden kansalaisaloitejärjestelmien pääkohtia ja erityispiirteitä. Tämän jälkeen tutkitaan, millaisten kansallisten toimien seurauksena kansalaisaloite otettiin Suomessa käyttöön.

### **2.1 Osallistuva demokratia ja kansalaisaloite**

#### **2.1.1 Osallistuvan demokratian teoriat**

Perustuslain 2 §:n mukaisesti valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämä kansansuvereenisuusperiaate toimii valtiosääntöisen järjestelmän yleisenä legitimaatioperusteena. Käsitteenä kansansuvereenisuusperiaate on yleisessä keskustelussa korvautunut moniulotteisemmalla edustuksellisen demokratian käsitteellä<sup>16</sup>. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset valitsevat vapailla vaaleilla keskuudestaan päätöksentekijät määrääjäksi, jol-

---

<sup>16</sup> Jyräki 2003, s. 103.

loin valitut edustajat ovat päätöksenteossaan vastuussa suoraan kansalle. Suvereenisuus palaa siis aina viimekädessä takaisin kansaan, ja lähtökohtaisesti kansan valtiolle ja edustajilleen siirtämää valtaa tulee käyttää kansan hyväksi.<sup>17</sup> Vaikka moderneissa kansallisvaltioissa edustuksellinen demokratia on se käytettyin, ja monessa suhteessa toimivin, keino valtiollisen päätöksenteon järjestämiseen, on se kuitenkin vain yksi tapa demokratian järjestämiseen.

Radikaalimman demokratiakäsityksen mukaan edustuksellisuus voi etäännyttää poliittisen päätöksenteon kansan tahdosta ja tarpeista<sup>18</sup>. Tyypillisesti arvostelun kohteeksi päätyy edustuksellisen järjestelmän kansalaisille tarjoamien vaikuttamismahdollisuuksien vähäisyys. Monet tutkijat ovatkin argumentoineet, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet jäävät vähäisiksi siitä yksinkertaisesta syystä, ettei edustuksellisuuteen perustuvassa liberalistisessa demokratiassa ole alun perinkään pyritty antiikin demokratia-ajattelulle tyypilliseen mahdollisimman monen kansalaisen konkreettiseen osallistumiseen. On jopa väitetty, että edustuksellisen päätöksenteon pyrkimyksenä on kouluttamattoman ja epärationaalisen kansan pitäminen kaukana todellisista vallankäytön ja päätöksenteon tilanteista.<sup>19</sup>

Edustuksellisen demokratian puutteisiin on luontevaa hakea apua osallistuvan demokratian elementeistä. Tutkielman tutkimuskohde, kansalaisaloite, on juuri tällainen edustuksellista demokratiaa täydentävä osallistuvan demokratian väline. Osallistuvan demokratian teorioissa korostetaan kansalaisten poliittiseen päätöksentekoon osallistumisen merkitystä ja heidän tosiasiallisesti vaikuttavaa toimintaansa. Tähän viitekehykseen kansalaisaloite istuu luontevasti. Osallistuvan demokratian teorioiden näkökulmasta edustuksellisessa demokratiassa keskitytään liiaksi vaa-leissa tapahtuvaan osallistumiseen, ja samalla muut kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jätetään liian vähäiselle huomiolle<sup>20</sup>, ja yhtenä osallistuvan demokratian teorioiden keskeisenä teesinä onkin ajatus poliittisen osallistumisen kansalaisia kehittävästä vaikutuksesta<sup>21</sup>. Myös suomalaista kansalaisaloitetta

---

<sup>17</sup> Sipponen 2000, s. 57.

<sup>18</sup> Paloheimo ja Wiberg 2012, s. 159.

<sup>19</sup> Held 2006, s. 84-88.

<sup>20</sup> Setälä 2003, s. 103.

<sup>21</sup> Setälä 2003, s. 107.

säädettäessä kansalaisaloitteen toivottiin vaikuttavan positiivisesti osallistumisaktiivisuuteen ja yhteiskunnallisen keskustelun syntymiseen<sup>22</sup>.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan kansalaisaloitteen roolia perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteuttajana. Tutkimuskohteena on erityisesti se, millaisia rajoituksia kansalaisaloitteiden laatimiselle on lainsäädännössä asetettu, ja kuinka eduskunta on käytännössä näihin rajoituksiin suhtautunut aloitteita käsitellessään. Tutkielman tutkimusote on perusoikeusmyönteinen, ja tutkimuksen yhtenä kantavana teemana onkin kysymys siitä, kuinka perustuslaissa taatut osallistumisoikeudet näyttäytyvät suhteessa lainsäädännön kansalaisaloitteelle asettamiin rajoituksiin.

Kansalaisaloitteella pyritään edistämään perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumista<sup>23</sup>. Näitä osallistumisoikeuksia ovat yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §), julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon (PL 14.3 §) ja julkisen vallan tehtävä pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §).

Kansalaisaloiteinstituutiolle lain esitöissä asetetut tavoitteet liittyvät instituution tiiviisti osallistuvan demokratian teorioihin<sup>24</sup>. Tästä tulokulmasta tarkasteltuna on tärkeää ymmärtää osallistuvan demokratian muotojen rooli edustuksellisen demokratian täydentäjänä. Seuraavassa pyrin esittelemään osallistuvan demokratian teorioita ja niiden kehitystä keskeisten demokratiateoreetikkojen Rousseau'n, Millin ja Barberin ajatusten kautta. Tutkimustehtäväni mukaisesti pyrin hahmottamaan näiden teorioiden merkitystä erityisesti kansalaisaloiteinstituution ja perustuslain osallistumisoikeuksien näkökulmasta.

---

<sup>22</sup> HE 46/2011 vp, s. 22.

<sup>23</sup> HE 46/2011 vp, s. 4.

<sup>24</sup> HE 46/2011 vp, s. 4.

Osallistuvan demokratian teorioiden kannalta keskeisenä klassikkona pidetään Jean-Jacques Rousseaut (1712-78), sillä hänen ajatuksensa demokratiasta ja kansalaisten poliittisesta osallistumisesta ovat vaikuttaneet vahvasti osallistuvan demokratian teorian kehittymiseen. Rousseau mukaan kansalaisten poliittinen osallistuminen on omiaan kehittämään yksilön taitoja ja kyvykkyyttä<sup>25</sup>. Rousseauin käsitys kulminoituu *yleistahdon* käsitteeseen. Rousseau mukaan *yleistahto* eroaa *kaikkien tahdosta* siinä, että *yleistahto* tarkoittaa koko yhteiskunnan yhteistä etua, kun taas *kaikkien tahto* perustuu yksilöiden omiin etuihin<sup>26</sup>. Yleistahdon kautta demokratia voi sopivissa oloissa tuottaa yhteistä hyvää edustavia päätöksiä kaikkien varmimm<sup>27</sup>. Rousseau siis argumentoi, että yleistehto on aina oikea, ja tähtää aina yleiseen hyötyyn<sup>28</sup>.

Rousseauin ajatukset yleistahdosta ovat saaneet myös paljon kritiikkiä. Esimerkiksi Alf Rossin mukaan on suorastaan kummallinen ajatus, että kaikki egoistiset yksittäiset tahdot mystisesti kumoaisivat toistensa negatiiviset ominaisuudet, ja sulautuisivat yhteiseen hyvään pyrkiväksi yleistahdoksi<sup>29</sup>. Voidaan tulkita, että Rousseauin teorian mukaan kansanvallan toteutumisen kannalta ideaalitilanne olisi, että demokratia järjestettäisiin suorana demokratia. Rousseau kuitenkin tiedostaa teorian epärealistisuuden: ”Jos olisi olemassa jumalten muodostama kansa, niin halitsisi se itseään kansanvaltaisesti. Niin täydellinen hallitus ei sovellu ihmisille<sup>30</sup>”.

Englantilaista filosofia John Stuart Millä (1806–1873) ei aivan täysin voida pitää osallistuvan demokratian klassikkona, sillä hän suhtautui erittäin kriittisesti malleihin kansalaisten itsehallinnosta. Mill korosti yksilönvapautta, mutta suhtautui kuitenkin skeptisesti ajatukseen suorasta demokratiasta. Mill oli monilta osin samoilla linjoilla Rousseauin kanssa, sillä hänen mukaansa korkeimman valtiollisen vallan tulisi olla kansalla<sup>31</sup>, mutta olisi suoranaista typeryyttä kuvitella, että klassinen käsitys demokratian järjestämisestä ilman edustuksellista ominaisuutta voisi modernissa yhteiskunnassa toimia pikkukaupunkeja suuremmissa yhteisöissä<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> Rousseau 1998, s. 58.

<sup>26</sup> Rousseau 1998, s. 55-59.

<sup>27</sup> Setälä 2003, s. 107.

<sup>28</sup> Rousseau 1998, s. 69.

<sup>29</sup> Ross 1952, s. 250.

<sup>30</sup> Rousseau 1998, s. 124.

<sup>31</sup> Ross 1951, s. 109.

<sup>32</sup> Held 2006, s. 79-88.

Mill kuitenkin peräänkuulutti poliittisen osallistumisen kansalaisia kasvattavaa ja kehittävää luonnetta<sup>33</sup>, ja tämä yhdistää Millin tiiviisti osallistuvan demokratian perinteeseen. Millin mukaan edustuksellisessa demokratiassa hallituksen tulisi tavoitella kansalaisten moraalisten ja älyllisten kykyjen sekä poliittisen osallistumisen kehittämistä; siis kansalaisten harjaannuttamista entistä paremmiksi kansalaisiksi. Parhaiten tämä tapahtuisi erilaisia osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla, ja tästä syystä edustuksellisen demokratian suomat osallistumismahdollisuudet ovat Millin mukaan erityisen arvokkaita.<sup>34</sup>

Varsinaisena osallistuvan demokratian teorioiden kultakautena voidaan pitää 1960- ja 1970-lukuja, jolloin perinteistä liberaalia demokratiakäsitystä alettiin kritisoida entistä laajemmin. Yhtenä merkittävimmistä kriitikoista voidaan pitää yhdysvaltalaista politiikantutkijaa Benjamin Barberia (1939). Samoin kuin Rousseau ja Mill, myös Barber korosti osallistumisen merkitystä. Barberin mukaan kansalais- ja demokratiakasvatus onnistuu parhaiten suoran poliittisen osallistumisen kautta; demokratiaa oppi parhaiten harjoittamalla sitä käytännössä<sup>35</sup>.

Barber esittelee *ohuen* ja *vahvan* demokratian mallin. Barberin mukaan liberaali demokratia on luonteeltaan *ohutta* demokratiaa, koska siinä kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet jäävät vähäisiksi<sup>36</sup>. Liberaalissa demokratiassa ihmiset nähdään vain omista eduistaan kiinnostuneina irrallisina yksilöinä, eikä oteta huomioon ihmisten riippuvuutta toisistaan, ja tämän vuoksi politiikka hahmottuu vain yksityisten etujen palvelijaksi<sup>37</sup>. Barberin ajatusten lähtökohtana voidaan siis pitää pyrkimystä liberaalin edustuksellisen demokratian puutteiden korjaamiseen.

*Ohuen* edustuksellisen demokratian serkuksi Barber määrittelee osallistuvan, eli *vahvan* demokratian. Vahva demokratia onnistuu säilyttämään ja jopa täydentämään monia liberaalin demokratian hyvistä puolista, korjaten samalla sen puutteita.<sup>38</sup> Rousseau ja Millin tavoin myös Barber korostaa poliittisen osallistumisen

---

<sup>33</sup> Mill 2004, 36-38.

<sup>34</sup> Setälä 2003, s. 113-116.

<sup>35</sup> Barber 1984, s. 235.

<sup>36</sup> Barber 1984, s. 4.

<sup>37</sup> Setälä 2003, s. 124.

<sup>38</sup> Barber 1984, s. 25.

hyviä sivutuotteita, tärkeimpänä kansalaisten kehittymistä osallistumisen kautta. Barberin mukaan osallistumisen avulla on mahdollista kehittää kapeaa, omaan etuun keskittyvää näkökulmaa kohti laajempaa, yhteiseen hyvään pyrkivää perspektiiviä.<sup>39</sup>

Vahvan demokratian toteuttamiseksi Barber haluaa täydentää edustuksellisen demokratian instituutioita esimerkiksi erilaisilla suoran demokratian instrumenteilla. Jotta päätöksenteko saataisiin tuotua lähemmäksi kansalaisia Barber ehdottaa kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden käytön lisäämistä. Barber argumentoi, että kansalaisaloite voi lisätä kansalaisten osallistumista, toimia pysyvänä kansalaiskasvatuksen keinona ja lisäksi tehostaa kansan tahdon toteutumista.<sup>40</sup> Barberin vahvan demokratiaa voidaan kritisoida siitä, että siinä ei oteta tarpeeksi huomioon kansalaisten poliittisista passiivisuutta. Toisin sanoen teoriassa siis kenties yliarvioidaan kansalaisten yleinen kiinnostus ja motivaatio poliittista osallistumista kohtaan.<sup>41</sup>

Kansalaisaloitteen juuret vaikuttavat olevan syvällä osallistuvan demokratian teorioissa. Jo sekä Rousseau että Millin mukaan kansalaisaloitteen kaltainen yhteiskunnallinen osallistuminen on omiaan kehittämään ja kasvattamaan kansalaisia, ja Barberin mukaan kansalaisaloite ei vain lisää kansalaisten osallistumista, vaan toimii lisäksi pysyvänä kansalaiskasvatuksen keinona ja tehostaa kansan tahdon toteutumista. Ei olekaan ihme, että osallistuvan demokratian teoriat ovat vaikuttaneet Suomen perustuslain muotoutumiseen. Seuraavaksi selvitän osallistumisoikeuksien roolia perusoikeuksina, ja arvioin niiden toteutumista Suomessa.

### 2.1.2 Osallistumisoikeudet perusoikeuksina

Suomen oikeusjärjestelmän kontekstissa perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslain perusoikeusluvussa turvattuja yksilön oikeuksia<sup>42</sup>. Perustuslain perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus ja tasa-arvo sekä vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset oikeudet, kielelliset oikeudet,

---

<sup>39</sup> Setälä 2003, s. 126.

<sup>40</sup> Barber 1984, s. 281-289.

<sup>41</sup> Setälä 2003, s. 128.

<sup>42</sup> Karapuu 2011, s. 63.

säännökset oikeudesta ympäristöön sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perusedellytykset<sup>43</sup>.

Perusoikeuksilla tarkoitetaan siis erityisesti sellaisia yksilölle kuuluvia oikeuksia, joilla on merkittävä ja keskeinen asema maamme valtiosäännössä. Perusoikeudet ovat nimensä mukaisesti perustavanlaatuisia, eli luonteeltaan yksilölle erityisen tärkeitä, ja lisäksi yleisiä, eli periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeuksille on ominaista pysyvyys ja muuttumattomuus, johtuen niiden muodollisesta perustuslaintasoisuudesta.<sup>44</sup> Perusoikeus eroaa tavallisesta oikeudesta erityisesti perustuslain tasoisuutensa vuoksi. Perusoikeudet nauttivat normihierarkkisesti tavallisia lakeja ylempää asemaa, ja niiden muuttamisesta on tehty tavallisia lakeja vaikeampaa. Perustuslaintasoisuuden vuoksi perusoikeuksiksi on luokiteltu vain kaikkein perustavanlaatuisimmat yksilön oikeudet, sillä tavanomaiset oikeudet voidaan turvata riittävän hyvin tavallisen lain tasoisilla säännöksillä.<sup>45</sup>

Osallistumisoikeudet, kuten muutkin perusoikeudet, ovat luonteeltaan jokaisen oikeuksia. Tässä yhteydessä jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä, eli ihmis-yksilöä. Perusoikeussuoja ei siis lähtökohtaisesti ole kytketty Suomen kansalaisuuteen. Aikaisemmin kansallisissa perustuslaeissa turvattiin nimenomaan oman maan kansalaisten oikeudet, mutta toisen maailmansodan jälkeen perusoikeusajattelun lähtökohdat muuttuivat olennaisesti. Nykyisin kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltioita takaamaan sopimusten sisältämät oikeudet paitsi kansalaisille, niin pääsääntöisesti myös muille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille.<sup>46</sup>

Suomen perusoikeussäännöstö uudistettiin kokonaisuudessaan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella<sup>47</sup>. Uudistuksen tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslain-tasoisen turvan vahvistaminen. Tällöin muun muassa laajennettiin aikaisempia vapausoikeuksia, täsmennettiin säännöksiä ja otettiin mukaan keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (myöh. TSS-oikeudet). Tämä vuonna 1995

---

<sup>43</sup> Hallberg 2011, s. 35.

<sup>44</sup> Hallberg 2011, s. 29-30.

<sup>45</sup> Karapuu 2011, s. 64.

<sup>46</sup> Hallberg 2011, s. 40-41.

<sup>47</sup> Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 969/1995.

uusitettu perusoikeussäännöstö siirrettiin sellaisenaan vuonna 2000 voimaantulleeseen uuteen perustuslakiin. Vuoden 2000 uudistuksen pääasiallisena tavoitteena oli yhtenäistää perustuslakia muuttamatta valtiosääntömme perusteita.<sup>48</sup>

Perusoikeudet voidaan sisältönsä mukaan jakaa eri perusoikeusryhmiin, mutta jaottelulla ei käytännössä ole oikeudellista merkitystä. Perusoikeuksien oikeusvaikutukset ja oikeuksien sitovuus eivät siis määräydy sen mukaan, mihin perusoikeuksien ryhmään yksittäinen oikeus sijoitetaan, vaan lähtökohtana on aina yksittäisen säännöksen sanamuoto. Perusoikeudet ollaan silti, lähinnä perusoikeuskokonaisuuden jäsentämisen selkiyttämisen vuoksi, totuttu jakamaan neljään ryhmään:

1. vapausoikeudet ja oikeusturva
2. taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
3. tasa-arvoisuusoikeudet
4. osallistumisoikeudet.<sup>49</sup>

Kansanvaltainen järjestelmämme edellyttää toimiakseen kansalaisten aktiivista osallistumista, ja osallistumisoikeuksien tärkeydestä kertoo jo sekin, että ne on perinteisessä perusoikeusjaottelussa nostettu omaksi ryhmäkseen. Osallistumisoikeuksien ryhmään luetaan luuluvaksi vaalioikeudet valtiollisissa vaaleissa, kansanäänestyksessä ja kunnallisissa vaaleissa, oikeus osallistua kunnan hallintoon, julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon sekä jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon<sup>50</sup>.

Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan erityisesti perustuslain 2 §:n 2 momentin yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, PL 14 §:n 4 momentin julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon, sekä PL 20 §:n 2 momentin julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä

---

<sup>48</sup> Hallberg 2011, s. 33-35.

<sup>49</sup> Karapuu 2011, s. 71.

<sup>50</sup> Karapuu 2011, s. 73.



turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä johtuu siitä, että kansalaisaloitelain esitöissä kansalaisaloitteen instituution sanotaan edistävän juuri näiden kolmen perusoikeuden tosiasiallista toteutumista valtiollisella tasolla<sup>51</sup>.

Osallistumisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että kansalaiset voivat itse nostaa päätöksentekoon heille tärkeitä asioita. Perustuslaissa ei erikseen täsmennetä niitä keinoja, joilla osallistumisoikeuksien turvaaminen ja kehittäminen tulisi toteuttaa. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat siten toteutua vaaleissa äänestämisen lisäksi myös esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai erikseen tätä tarkoitusta varten luotujen mekanismien kautta.<sup>52</sup> Kansalaisaloite, ja kansalaisaloitetta ennen säädetty kansanäänestys, ovat juuri tällaisia mekanismeja. Kuten aikaisemmin todettu, kansanäänestysinstituutio on vielä tähän päivään mennessä jäänyt erittäin vähälle käytölle, eikä sen säätämällä ole ollut juurikaan positiivista vaikutusta osallistumisoikeuksien toteutumiselle.

## **2.2 Kohti kansalaisaloitelakia**

### **2.2.1 Eurooppalainen konteksti**

Demokratian kansainvälistä kehitystä tarkasteltaessa on ollut nähtävissä konkreettista suoran demokratian vahvistumista. Kansalaisaloiteinstituutio on ollut lähivuosikymmeninä huomion kohteena paitsi Euroopan unionin tasolla, myös kansallisella tasolla useissa unionin jäsenvaltioissa. Suurena vaikuttimena tämän suuntaiseen kehitykseen voidaan pitää tutkielman toisessa luvussa esiteltyjä Benjamin Barberin kaltaisia osallistuvan demokratian teoreetikkoja, jotka ovat paitsi esitelleet uudenlaisia osallistuvan demokratian työkaluja, myös korostaneet osallistumisen positiivisia sivuvaikutuksia, kuten kansalaiskasvatusta ja kansalaisten poliittisen lukutaidon kehittymistä.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> HE 46/2011 vp, s. 4.

<sup>52</sup> Hallberg 2011, s. 50.

<sup>53</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 1-2.

Eurooppalaisissa valtioissa käytössä olevien valtiollisen tason kansalaisaloiteinstituutioiden mallit ja käyttöasteet vaihtelevat paljon. Osassa valtioita on samanaikaisesti käytössä sekä sisällöllinen että kansanäänestykseen tähtäävä kansalaisaloitemalli. Tällaisia maita ovat Italia, Liettua, Saksa, Slovakia ja Unkari. Pelkkä sisällöllinen kansalaisaloiteinstituutio on EU:n ja Suomen lisäksi käytössä Espanjassa, Itävallassa ja Puolassa. Latviassa, Liechtensteinissa ja Sveitsissä on puolestaan käytössä kansanäänestykseen johtavat kansalaisaloitejärjestelmät.<sup>54</sup>

Koska tutkielman tutkimuskohteena on suomalainen sisällöllinen aloitejärjestelmä, on tarkoituksenmukaista rajata tarkastelu myös kansainvälisen kehityksen osalta lähinnä Suomea vastaaviin sisällöllisen kansalaisaloitejärjestelmien malleihin, eli Espanjaan, Itävaltaan ja Puolaan. Myös molempia kansalaisaloitemalleja käyttävät Italia, Unkari ja Liettua kelpaavat sisällöllisen kansalaisaloitemalliensa puolesta vertailuaineistoksi tutkielmaan. Mainittujen valtioiden lisäksi esitellään ensin lyhyesti Sveitsin mallin, sillä Sveitsiä voitaneen pitää eräänlaisena kansalaisaloiteinstituution mallivaltiona.

Kansalaisaloitteen instituution merkitys poliittiseen päätöksentekoon on Sveitsissä verrattain suuri. Sveitsin valtio perustettiin vuonna 1848 alun perin puhtaasti edustuksellisen demokratian järjestelmäksi, mutta jo vuosisadan vaihteeseen mennessä suoran demokratian käytännöt olivat vakiinnuttaneet paikkansa osana valtiollista päätöksentekoa. Sveitsissä otti kansalaisaloiteinstituution käyttöön ensimmäisenä valtiona maailmassa vuonna 1891. Kyseessä on kansanäänestykseen johtava aloitemalli, ja viime vuosikymmenten aikana aloiteinstituution kautta syntyneiden kansanäänestysten määrä Sveitsissä on vain lisääntynyt. Nykyisin sveitsiläiset äänestävät vuosittain kahdesta neljään kertaan kansallisella tasolla.<sup>55</sup> On kuitenkin tärkeää tiedostaa, ettei suora demokratia ole edes Sveitsissä pääasiallinen tapa demokratian järjestämiseen, vaan suoran demokratian muodot ovat käytössä rintarinnan edustuksellisen järjestelmän kanssa<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Schiller ja Setälä 2012a, s. 5.

<sup>55</sup> Lutz 2012, s. 17-18.

<sup>56</sup> Lutz 2012, s. 32-34.

Puhtaasti sisällöllinen kansalaisaloite otettiin ensimmäisenä käyttöön Itävallassa vuonna 1964. Kansalaisaloite on Itävallassa käytössä sekä valtion että osavaltioiden tasolla. Itävallan kansalaisaloitelainsäädäntöä on muutettu jo 15 kertaa, ja nykyisellään kansalaisaloitteen instituutio ymmärretään perustuslain tasolla turvatuksi oikeudeksi luoda aloite lain säätämiseksi, muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Suomen tavoin myös Itävallassa esimerkiksi kansainvälisten sopimusten irtisanominen rajautuu aloiteoikeuden ulkopuolelle. Aloitteen täytyy saada vähintään 100 000 äänioikeutetun kansalaisen tuki kahdeksan päivän kuluessa.<sup>57</sup> Kahdeksan päivän keräysaika on poikkeuksellisen lyhyt, sillä esimerkiksi Suomessa aikaa kannatusilmoitusten keräämiselle on KaL 5 § 2 momentin mukaisesti varattu kuusi kuukautta.

Käytännön kokemus on osoittanut, että sisällöllinen kansalaisaloite on Itävallassa suoran demokratian työkaluista ainoa, jolla on ollut tosiasiallista poliittista vaikutusta<sup>58</sup>. Vaikka Itävallassa aloiteinstituutiosta on muodostunut erityisesti oppositio puolueiden suosima poliittisen agendan muokkaamisen työkalu, ovat aloitteet myös poliittisesti sitoutumattomien kansalaisten suosiossa. Itävallan järjestelmän suurimmaksi epäkohdaksi on esitetty sitä tosiasiaa, että aloitejärjestelmän päättäjiä sitomattoman luonteen vuoksi aloitteilla ei voida juurikaan sanoa olevan tosiasiallista vaikutusta lainsäädäntöön. Kansalaisaloitteiden luonnetta onkin esitetty muutettavan päättäjiä sitovampaan suuntaan. Siitä huolimatta että aloiteinstituution vaikutus lainsäädäntöön on jäänyt vähäiseksi, on kansalaisaloitteiden määrä Itävallassa kasvanut tasaisesti viime vuosikymmeninä ja aloitteet synnyttävät tyypillisesti runsaasti yhteiskunnallista keskustelua. Näistä syistä aloiteinstituution voidaankin sanoa olevan merkittävä elementti Itävallan poliittisessa järjestelmässä.<sup>59</sup>

Espanjassa sisällöllinen kansalaisaloite on ollut käytössä vuodesta 1984. Aloitteen täytyy saada 500 000 kannatusilmoitusta yhdeksän kuukauden keräysajan puitteissa<sup>60</sup>. Verraten pitkistä perinteistä huolimatta vuoteen 2010 mennessä Espanjassa vain yksi aloite oli johtanut lainsäädäntömuutoksiin. Syyksi aloitteiden kaatumisen

---

<sup>57</sup> Giese 2011, s. 175-180.

<sup>58</sup> Giese 2011, s. 175-176.

<sup>59</sup> Giese 2011, s. 189-190.

<sup>60</sup> Vaatimus 500 000 kannatusilmoituksesta vastaa 1.3 prosenttia äänioikeutetuista. Schiller ja Setälä 2011b, s. 249.

korkeaan määrään on nähty erityisesti aloitteiden soveltamisalaa koskevat rajoitukset, kannatusilmoitusten keräykseen liittyvät määräykset sekä poliittinen hylkääminen parlamentin enemmistön taholta.<sup>61</sup>

Puola otti käyttöön sisällöllisen kansalaisaloitteen vuoden 1997 perustuslain muutoksen myötä, mutta varsinainen kansalaisaloitelaki astui voimaan vasta kaksi vuotta myöhemmin. Puolassa aloitteen tulee kerätä 100 000 kannatusilmoitusta kolmen kuukauden kuluessa.<sup>62</sup> Satatuhatta kannatusilmoitusta vastaa noin 0.33 prosenttia äänioikeutetuista, ja tämä on kansainvälisesti verraten matala vaatimus, sillä vastaava luku on esimerkiksi Suomessa noin 1.2 prosenttia<sup>63</sup>, Itävallassa 1.6 prosenttia ja Espanjassa 1.3 prosenttia<sup>64</sup>. Kuitenkin näyttäisi siltä, että Puolan kohdalla vaatimus 100 000 kannatusilmoituksesta on käytännössä itseasiassa liian korkea; puolueisiin, ammattiyhdistyksiin tai muihin yhteiskunnallisiin organisaatioihin sitoutumattomat puolalaiset eivät nimittäin ole kyenneet tuottamaan menestyviä kansalaisaloitteita.<sup>65</sup>

Italiassa, Liettuassa, Saksassa, Slovakiassa ja Unkarissa on kansanäänestykseen tähtäävän kansalaisaloitteen lisäksi käytössä myös sisällöllinen kansalaisaloite. Italiassa sisällöllinen kansalaisaloite on ollut käytössä vuodesta 1947 asti, ja siellä aloite tarvitsee tuekseen vain 50 000 kannatusilmoitusta kuuden kuukauden määräajassa. Myös Liettuan järjestelmässä vaaditaan 50 000 kannatusilmoitusta, mutta keräysaika on vain kaksi kuukautta, ja neljä kuukautta siinä tapauksessa, että aloite kohdistuu perustuslakiin. Liettuassa kansalaisaloite otettiin käyttöön vuonna 1998, ja Slovakiassa 100 000 äänioikeutettua kansalaista on voinut tehdä aloitteen vuodesta 1992 lähtien. Slovakian kansalaisaloitejärjestelmän erityispiirre on siinä, ettei kannatusilmoitusten jättämiselle ole asetettu lainkaan aikarajoitusta. Unkarissa kannatusilmoituksia vaaditaan 50 000 kahden kuukauden keräysajassa.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Cuesta-López 2011, s. 209.

<sup>62</sup> Rytel-Warzocha 2011, s. 213-215.

<sup>63</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>64</sup> Schiller ja Setälä 2011b, s. 249.

<sup>65</sup> Rytel-Warzocha 2011, s. 225.

<sup>66</sup> Schiller ja Setälä 2011b, s. 248-249.

Saksassa kansalaisaloite esiintyy vain osavaltioiden tasolla, ja aloitekäytännöt vaihtelevat suuresti eri osavaltioiden välillä<sup>67</sup>. Tästä syystä Saksan kansalaisaloitejärjestelmää on haastavaa verrata muihin eurooppalaisiin järjestelmiin, ja näin ollen on perusteltua rajata Saksa kansainvälisen tarkastelun ulkopuolelle. Vaikka kansalaisaloitteiden kansalliset käytännöt eroavat paljonkin eri valtioiden välillä, on kansainvälisestä tarkastelusta tehtävissä ainakin se johtopäätös, että suomalaisen kansalaisaloitelainsäädännön vaatimus 50 000 kannatusilmoituksesta kuuden kuukauden määräajassa vaikuttaisi verratenkin kohtuulliselta. Valittua kannatusilmoitusten vähimmäismäärää ja keräysaikaa perusteltiin myös lain esitöissä muun muassa kansainvälisellä vertailulla<sup>68</sup>.

Vaikka Suomen 50 000 kannatusilmoitusta on kansainvälisesti vertaamalla keskiarvoinen vaatimus, on kannatusilmoitusten vähimmäismäärästä kuitenkin kirvonnut runsaasti keskustelua. On esitetty huoli siitä, että kannatusilmoitusten vähimmäismäärä on suomalaisessa kontekstissa vaivattoman sähköisen allekirjoittamisen vuoksi liian matala. Viimeisimpänä keskustelu kannatusilmoitusten vähimmäismäärästä kiihtyi kun sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamiseen tähtäävän Aito avioliitto -aloite pääsi eduskuntakäsittelyyn.<sup>69</sup>

Aloitteen yhteydessä esitettiin, että kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyyn pääsyn edellytykset, lähinnä kannatusilmoitusten määrä ja keräysaika, tulisi tarkistaa, jottei pääsisi syntymään aloitteiden ja vasta aloitteiden kierrettä. Lainsäädännön valossa tällainen aloitteiden rajoittaminen ei kuitenkaan näytä millään muotoa tarpeelliselta, sillä jo kansalaisaloitelain esitöissä tähdennettiin, että aloiteinstituution tavoitteena on luoda ennen kaikkea joustava ja käyttökelpoinen menettely, jolle tulisi lainsäädännössä asettaa vain välttämättömiä ja peruteltuja rajoituksia<sup>70</sup>. Se, että keskustelua syntyi nimenomaan Aito avioliitto -aloitteen kohdalla, on erikoista, sillä aloitteen tekijät onnistuivat keräämään kannatusilmoituksia yli kaksinkertaisesti vaaditun määrän, yhteensä 106 195 kappaletta<sup>71</sup>. Saattaakin olla, että keskustelua

---

<sup>67</sup> Schiller 2011, s. 89.

<sup>68</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>69</sup> Katso esim. Ylen uutinen 23.19.2015.

<sup>70</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

<sup>71</sup> KAA 2/2016.

kannatusilmoitusten määrästä syntyi siksi, että Aito avioliitto -aloitteen luonteista ”vasta-aloitetta” pidetään lähtökohtaisesti jopa turhana tai ei-toivottuna, ja ennen kaikkea lainsäädäntätyötä turhaan kuormittavana aloitteena.

Yhtenä suomalaisen kansalaisaloitejärjestelmän perustamiseen merkittävimmin vaikuttaneena tekijänä voidaan pitää 1. huhtikuuta 2012 perustettua Euroopan unionin kansalaisaloitetta. EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet EU-tason päätöksentekoon ovat olleet unionin koko historian ajan varsin rajalliset, ja unionin esitettiin kärsivän niin kutsutusta demokratiavajeesta<sup>72</sup>. Tuorein esimerkki demokratiavajeen todellisuudesta on Iso-Britannian EU-eroon johtanut kansanäänestys. EU:n demokratiavajeeseen pyrittiin vastaamaan jo Lissabonin sopimusta (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, SopS 67/2009) laadittaessa, kun Euroopan unionin kansalaisaloite päätettiin sisällyttää uuteen sopimukseen<sup>73</sup>.

EU:n kansalaisaloitejärjestelmästä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa kansalaisaloitteesta ((EU) N:o 211/2011). Asetuksen mukaan vähintään seitsemän eri jäsenvaltion kansalaisen muodostama kansalaistoimikunta on oikeutettu tekemään aloitteen Euroopan komissiolle. Aloite voi kohdentua vain asioihin, joissa komissio on toimivaltainen. Asetuksen 7 artiklassa säädetään, että EU:n kansalaisaloitteen kannatuksen täytyy jakautua siten, että aloitteella on oltava vähintään miljoona kannattajaa yhteensä vähintään yhdestä neljäsosasta jäsenvaltiosta.

Monet tutkijat ovat tuoneet esille huolensa siitä, nostaako tällainen kannatuksen jakautumisen velvoite kynnystä aloitteen laatimiselle tarpeettoman paljon. Demokratiateorioita ja erilaisia kansalaisosallistumisen muotoja tutkiva yleisen valtio-opin professori Maija Setälä argumentoikin, että EU-aloite uhkaa jäädä vähämerkitykselliseksi juuri siitä syystä, että vain harvojen kansalaisjärjestöjen on mahdollista ylittää aloitteen teolle asetettu korkea kynnys<sup>74</sup>. Setälän kanssa samoilla linjoilla on myös politiikantutkija Bruno Kaufmann arvioidessaan, että nykyisellään EU-aloit-

---

<sup>72</sup> Katso esim. Follesdal & Hix 2006, s. 534–537 ja Setälä 2003, s. 9–10.

<sup>73</sup> Alueiden komitea lausunto: Eurooppalainen kansalaisaloite, s. 1.

<sup>74</sup> Setälä 2013.

teinstituution merkitys uhkaa jäädä hyvin pieneksi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Tämä on Kaufmannin mukaan sääli, sillä instituutiossa itessään olisi potentiaalia kehittyä hyvinkin merkittäväksi demokratian työkaluksi.<sup>75</sup> On myös esitetty huoli siitä, että unionin toimivalta ja komission aloitemonopoli rajoittavat EU-aloitteen käyttöä, ja että EU:n päätöksentekoprosessien monimutkainen luonne saattaa laskea intoa EU:n kansalaisaloitteen laatimiselle<sup>76</sup>. Toisaalta voidaan katsoa kannatusilmoitusten sähköisen keräysmahdollisuuden, sekä mahdollisuuden internetin ja sosiaalisen median hyödyntämiseen aloitteiden puolesta kampanjoimisessa helpottavan kannatuksen keräämistä merkittävästikin.<sup>77</sup>

Euroopan unionin kansalaisaloiteinstituution rakentaminen toimi merkittävänä vaihtokuvana suomalaisen järjestelmän perustamiselle. Tästä kertoo myös se, että suomalaista kansalaisaloitelainsäädäntöä säädettäessä pyrkimyksenä oli luoda, niiltä osin kuin mahdollista, mahdollisimman yhteneväinen sääntely unionin järjestelmän kanssa, ja että EU-järjestelmästä poikkeaminen tuli olla perusteltua<sup>78</sup>. Mahdollisuus kansalaisaloitteen instituution perustamiseen oli Suomessa kuitenkin nostettu esille erilaisten selvitysten yhteydessä jo ennen Lissabonin sopimusta, ja seuraavaksi onkin paikallaan koota esiin kansalaisaloitteen kansallinen tausta.

## 2.2.2 Kansalaisaloitelakiin johtaneet kansalliset toimet

Kansainvälisesti vertailemalla kansalaisaloite otettiin Suomessa käyttöön verrattain myöhään, mutta kuten aikaisemmin mainittu, oli Suomessa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja keinoja osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi kuitenkin arvioitu useissakin yhteyksissä vuosikymmenten aikana. Arvioinnin yleisenä lähtökohtana pidettiin sitä, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ei tulisi ankkuroitua vain edustukselliseen järjestelmään, vaan merkitystä tulisi antaa myös suuremmille kansalaisosallistumisen muodoille.

---

<sup>75</sup> Kaufmann 2012, s. 228-229 ja 239-240.

<sup>76</sup> Leino-Sandberg ja Wass 2014, s. 37.

<sup>77</sup> Katso esim. Setälä ja Schiller s. 258, ja Cărauşan 2011, s. 25.

<sup>78</sup> HE 46/2011 vp, s 18.

Edustuksellisella demokratialla on Suomessa erittäin vankat juuret, eikä suoran demokratian työkaluja, kuten kansalaisaloitteita ja kansanäänestyksiä, tulisi lähtökohdaisesti mieltää edustuksellista järjestelmää korvaavina tai sille vastakkaisina voimina. Modernit demokratiat ovat valtiollisella tasolla vääjäämättä edustuksellisia, jolloin erilaiset suoran demokratian muodot ovat luonteeltaan ennen kaikkea edustuksellista järjestelmää täydentäviä instituutioita. Näin ollen suoran demokratian muotojen kehittämisen tavoitteena on tosiasiassa edustuksellisen järjestelmän vahvistaminen.<sup>79</sup>

Muun muassa tästä syystä Oikeusministeriö laati vuonna 2004 selvityksen valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeista. Selvityksessä kävi ilmi, että edustuksellinen demokratia tarvitsee täydennyksekseen myös suoran osallistumisen muotoja. Selvityksessä vedottiin muun muassa perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy olennaisena osana yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, ja tämän oikeuden turvaamiseksi edustuksellista demokratiaa tulee vahvistaa suoran vaikuttamisen muodoilla<sup>80</sup>. Samaisessa selvityksessä todettiin niin kutsutun *kansanaloitteen* olevan yksi mahdollisuus kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, ja että kansanaloitteen käyttökelpoisuutta Suomessa olisi syytä tutkia tarkemmin<sup>81</sup>.

Idea kansalaisaloitteesta jäi kytemään, ja seuraavan kerran se otettiin esille Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa. Työryhmä ehdotti valtiosäännön täydentämistä sisällöllisellä kansanaloitteella. Muistiossa sisällöllinen kansanaloite kiteytettiin tarkoittamaan aloitetta, jolla tietty määrä äänioikeutettuja pystyisi tuomaan jonkin asian parlamentin käsiteltäväksi, ja vaikuttamaan siten välittömästi poliittiseen asialistaan eli agendaan.<sup>82</sup>

Perustuslaki 2008 -työryhmän ajatusta sisällöllisestä kansanaloitteesta jalostettiin vuoden 2010 perustuslain tarkastuskomitean mietinnössä. Mietinnössä esitettiin,

---

<sup>79</sup> OMML 9/2010, s. 52.

<sup>80</sup> OMJU 2004:12, s. 37.

<sup>81</sup> OMJU 2004:12, s. 42–43.

<sup>82</sup> OMTR 2008:8, s. 35 ja 83.



että perustuslain 53 §:ään lisättäisiin säännös kansalaisaloitteen yleisistä periaatteista<sup>83</sup>. Näin tapahtuikin perustuslakiuudistuksen astuttua voimaan 1. maaliskuuta vuonna 2012. Uudistuksen myötä perustuslain 53 §:n 3 momentissa säädetään, että vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Tarkemmin kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavista menettelyistä säädetään kansalaisaloitelaissa.

Edustuksellisen demokratian täydentäjäksi valittiin siis sisällöllinen kansalaisaloite, eikä muiden suoran demokratian muotojen mahdollisuudesta juurikaan keskusteltu. Yksi syy tähän lienee siinä, että sisällöllisessä kansalaisaloitteessa päätösvalta ja -vastuu säilyvät edelleen selkeästi vaaleilla valituilla edustajilla. Monissa muissa suoran demokratian muodoissa kansalaisille kohdistuu enemmän tosiasiallista päätösvaltaa, ja sisällöllisen kansalaisaloitteen merkitys lainsäädäntöön onkin koettu varsin vähäisenä. Lisäksi, kuten aikaisemmin mainittu, sisällöllisen kansalaisaloitteen valintaan voidaan katsoa vaikuttaneen vahvasti Lissabonin sopimuksen myötä vuonna 2012 perustettu EU:n kansalaisaloitejärjestelmä, joka on mallittaan myös sisällöllinen.<sup>84</sup>

### **2.3 Yhteenveto luvusta**

Kansalaisaloitteen teoreettinen viitekehys löytyy osallistuvan demokratian teorioista. Alan klassikoiden, kuten Rousseau'n ja Millin, mukaan kansalaisaloitteen kaltainen yhteiskunnallinen osallistuminen on omiaan kehittämään kansalaisia. Benjamin Barber vie ajatuksen pidemmälle ja esittää, että kansalaisaloite ei ole pelkkä kansalaiskasvatuksen keino, vaan se myös lisää kansalaisten osallistumista ja tehostaa kansan tahdon toteutumista.

---

<sup>83</sup> OMML 9/2010, s. 74.

<sup>84</sup> Setälä 2010, s. 123.

Tämän luvun jälkimmäinen puolisko hahmottaa suomalaisen kansalaisaloiteinstituution paikkaa erityisesti eurooppalaisessa viitekehyksessä. Vaikka kansalaisaloitteella on joissain valtioissa, kuten Italiassa ja Itävallassa, vuosikymmenten mittaiset perinteet, niin useimmissa maissa aloiteinstituutio on otettu käyttöön vasta 1990-luvulla. Aloiteinstituution rooli on muotoutunut eri valtioissa erilaiseksi. Esimerkiksi Itävallassa aloitteet ovat erityisesti oppositiopuolueiden politiikan toteuttamisen välineitä.

Kannatusilmoitusten keräämiseen asetettu määräaika vaihtelee eri maiden välillä suurestikin, mutta suomalaiseen kansalaisaloitelainsäädäntöön valittu kuuden kuukauden määräaika on kansainvälisesti vertaamalla hyvin keskivertoinen. Myös aloitteiden parlamenttikäsittelyn edellytykseksi asetettu kannatusilmoitusten vähimmäismäärä vaihtelee suuresti eri valtioiden aloitejärjestelmien välillä. Ei liene sattumaa, että Suomessa kannatusilmoitusten vähimmäismääräksi asetettiin 50 000, joka vastaa noin 1.2 prosenttia kaikista äänioikeutetuista kansalaisista, sillä keskiarvo vastaavasta prosenttiluvusta kaikkien seitsemän tässä luvussa käsitellyn valtion kohdalla on juurikin tuo samainen noin 1.2 prosenttia<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Schiller ja Setälä 2011b, s. 248-249.

### **3. KANSALAISALOITEINSTITUUTIO SUOMESSA**

Tämä luku käsittelee kansalaisaloitelakia ja kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytäntöjä. Kansalaisaloitelain keskeisimmät kohdat käydään läpi ja lain esitöitä hyödyntäen pyritään selvittämään, miksi kansalaisaloitelaki on säädetty juuri nykyiseen muotoonsa. Tutkimuskysymyksen kannalta on tarkoituksenmukaista eritellä kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn vaiheet ja käytännöt. Luvun lopuksi esitellään pääpiirteittäin ne kahdeksan aloitetta, jotka eduskunta on vuoden 2016 elokuun loppuun mennessä käsitellyt.

#### **3.1 Kansalaisaloitelaki**

##### **3.1.1 Lain sisältö**

Tämän alaluvun tarkoituksena on antaa kattava kuva kansalaisaloitelain sisällöstä, kun taas kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyn menettelyitä koskevat sääntelyt käsitellään luvussa 3.2.2. Koska perustuslaki antaa kansalaisaloitteelle vain yleiset raamit, säädetään kansalaisaloitteen muodosta, aloitteen tekijöistä ja kannatusilmoituksien keräämiseen sekä sisältöön liittyvistä seikoista yksityiskohtaisesti kansalaisaloitelain puolella. Lisäksi KaL:ssa säädetään aloitteen taloudellisen tuen ilmoittamisesta ja eräistä muista aloitteen laatimiseen liittyvistä seikoista.

KaL 3 §:n mukaan kansalaisaloitteen vireillepanijana voi toimia yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Vireillepanijan on nimettävä aloitteelle vähintään yksi edustaja ja varaedustaja. Edustaja ja varaedustaja voivat hoitaa aloitemenettelyyn liittyviä käytännön toimia ja edustaa vireillepanijaa aloitetta tukevien kannatusilmoitusten keräämisessä ja yhteydenpidossa viranomaisiin<sup>86</sup>. Kaikkien aloitteen tekijöiden yhteystiedot on ilmoitettava Väestörekisterikeskukselle, edus-

---

<sup>86</sup> HE 46/2011 vp, s. 20.

kunnalle ja oikeusministeriölle aloitteeseen liittyvää yhteydenpitoa varten. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, ettei kansalaisaloitetta ole mahdollista laittaa viireille nimettömänä.

KaL 4 § säättää kansalaisaloitteen muodosta. Lain mukaan kansalaisaloite voi olla muodoltaan joko lakiehdotus, tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloitteeseen tulee liittää perustelut, se on päivättävä ja sille on annettava sitä kuvaava ja yksilöivä otsikko. Aloite tulee laatia joko suomen tai ruotsin kielellä, tai vaihtoehtoisesti molemmilla kielillä, eikä aloite saa sisältää keskenään erilaisia asioita. Nämä lain kansalaisaloitteille asettamat muotorajoitukset käsitellään yksityiskohdaisesti tämän tutkielman neljännessä luvussa.

Kansalaisaloitetta tukevista allekirjoituksista, eli kannatusilmoituksista, ja niiden keräämisestä säännellään KaL 5-9 §:ssä. Kansalaisaloitteen kannatusilmoitukset tulee lain mukaan kerätä paperimuodossa, tai vaihtoehtoisesti sähköisesti tietoverkossa. Sähköistä keräämistä varten oikeusministeriö ylläpitää kansalaisaloite.fi -verkkosivua, jossa kansalaisaloitteita on mahdollista sekä tehdä että allekirjoittaa. Paperimuotoisten kannatusilmoitusten lomakekaavasta säädetään erikseen oikeusministeriön asetuksella<sup>87</sup>. Kannatusilmoituksia kerätessä on pidettävä huoli siitä, että aloite, tieto sen viireillepanijasta ja edustajasta, sekä edustajan yhteystiedot, ovat aloitteen allekirjoittajien nähtävissä. Aikaa kannatusilmoitusten keräämiseen on enintään kuusi kuukautta, eli käytännössä keräys on mahdollista lopettaa jo ennen kuuden kuukauden määräajan täyttymistä. Vaikka vaadittu 50 000 allekirjoitusta saataisiin kerättyä kuutta kuukautta lyhemmassä ajassa, voivat aloitteen viireillepanija ja edustaja käyttää koko sallitun keräysajan, esimerkiksi korostaakseen aloitteen suosiota kansalaisten keskuudessa.

KaL 5.3 §:n mukaan kansalaisaloitteen sisältöä ei saa muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen. Tämän vaatimuksen voidaan katsoa olevan ehdoton jotta voidaan olla varmoja siitä, että kaikki aloitetta tukevat kannatusilmoitukset kohdistuvat sisällöllisesti samaan aloitteeseen<sup>88</sup>. Pykälän noudattamisesta on myös käytännön kokemusta. Esimerkiksi rattijuoppouden rangaistuksien tiukentamiseen

---

<sup>87</sup> Oikeusministeriön asetus kansalaisaloitelaissa tarkoitetuissa paperimuotoisissa kannatusilmoituksissa käytettävästä lomakekaavasta 86/2012.

<sup>88</sup> HE 46/2011 vp, s. 29.

tähtäävän aloitteen tekijät esittivät aloitetta koskevassa julkisessa kuulemisessa halunsa eräiden aloitteen kohtien muuttamiseen. Syyksi tähän aloitteen tekijät totesivat asiaa harkittuaan tulleen siihen tulokseen, että kyseiset kohdat olivat joko kohtuuttomia tai oikeudellisesti taikka käytännöllisesti vaikeita toteuttaa. Lakivaliokunta kuitenkin viittasi KaL 5.3 §:ään, ja aloite arvioitiin alkuperäisessä muodossaan.<sup>89</sup>

Itse kannatusilmoituksessa tulee KaL 6 § mukaan näkyä kansalaisaloitteen otsikko ja päiväys, sekä allekirjoittajan kokonimi, syntymäaika ja kotikunta. Allekirjoittajan tulee vakuuttaa olevansa äänioikeutettu Suomen kansalainen ja tehneensä kannatusilmoituksen kyseessä olevaan aloitteeseen vain kerran. Lisäksi kannatusilmoitus tulee päivätä. Kannatusilmoituksen allekirjoittajien nähtävillä on KaL 14 §:n mukaan oltava tieto siitä verkko-osoitteesta, jossa kansalaisaloitteen saama taloudellinen tuki ilmoitetaan. KaL 13 § ensimmäisen momentin mukaan kansalaisaloitteen vireillepanijan ja edustajan on huolehdittava, että aloitteen tekemistä varten saatu taloudellinen tuki ja tiedot sen antajasta ilmoitetaan. Tietoja ei kuitenkaan vaadita silloin, kun yksittäisen tukijan antaman tuen arvo ei ylitä 1500 euroa. KaL 13.1 §:n tarkoituksena on varmistaa rahoituksen avoimuus, ja antaa tietoa aloitteen vireillepanijan sidonnaisuuksista<sup>90</sup>.

Taloudelliseksi tueksi luetaan KaL 13 §:n mukaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset, muttei kuitenkaan talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaispalveluita. Sellaisen tuen, jonka antajaa ei voida selvittää, vastaanottaminen on kielletty KaL 13 §:n 4 momentissa, ja tämä säännös on tärkeä rahoituksen avoimuuden vuoksi. Taloudelliseksi tueksi luetaan suoritukset, jotka on otettu vastaan aikaisintaan kaksi kuukautta ennen kannatusilmoitusten keräyksen aloittamista, ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua aloitteen toimittamisesta eduskunnalle. Ajallinen määrittely antaa selkeät raamit aloitteen saaman tuen julkistamisvelvoitteelle. KaL 14.3 §:n mukaisesti tukea koskevat tiedot tulee poistaa tietoverkosta aloitteen eduskuntakäsittelyn päätyttyä tai silloin, kun aloite on rauennut.

---

<sup>89</sup> LaVM 31/2014 vp, kohta Kansalaisaloite.

<sup>90</sup> HE 45/2011 vp, s. 36.

Kansalaisaloitelain 7 §:ssä säädetään, että kerättäessä kannatusilmoituksia sähköisesti on käytettävä Viestintäviraston hyväksymää tietojärjestelmää. Viestintäviraston hyväksynnän edellytyksinä on vahva sähköinen tunnistautuminen, joka käytännössä tarkoittaa tunnistautumista pankkien asiakkailleen antamien verkkopankkitunnusten avulla. Vaatimusta vahvasta sähköisestä tunnistautumisesta voidaan pitää vaativana, sillä kannatusilmoituksen tekemiseen esimerkiksi EU-kansalaisaloitteeseen riittää pelkkä henkilötietojen antaminen.

Vahvan sähköisen tunnistautumisen lisäksi Viestintävirasto edellyttää tietojärjestelmältä asianmukaisia ja riittäviä turvallisuusjärjestelyjä sekä Väestörekisterikeskuksen (myöh. VRK) antamien määräysten noudattamista. KaL 8 § velvoitti oikeusministeriön perustamaan ja ylläpitämään verkkopalvelun, jossa aloitteiden vireillepanijat voivat kerätä aloitteilleen kannatusilmoituksia. Kansalaisaloite.fi -verkkopalvelu otettiin käyttöön joulukuussa 2012, ja sen käyttäminen on vireillepanijoille maksutonta<sup>91</sup>. Tämän on argumentoitu helpottaneen kannatusilmoitusten keräämistä merkittävästi, ja kansalaisten voidaan katsoa ottaneen sähköisen allekirjoituskanavan omakseen; ensimmäisten parin vuoden aikana kansalaisaloite.fi -palvelun avulla oli kerätty jo yli 650 000 allekirjoitusta, ja palvelulla oli keskimäärin noin 10 000 kävijää päivässä<sup>92</sup>.

Erityisesti kansalaisaloitelain säätämisen aikaan useat tahot esittivät huolensa siitä, tekeekö sähköisen allekirjoittamisen mahdollisuus 50 000 kannatusilmoituksen keräämisestä jopa liian helppoa<sup>93</sup>. Käytännön kokemus on kuitenkin osoittanut, ettei pelkkä kannatusilmoituksen antamisen helppous yksinään riitä, vaan eduskuntakäsittelyyn päätyneiden aloitteiden taustalla on lähes poikkeuksetta ollut ahkeraa kampanjointia. Kansalaisaloite.fi -palvelun merkitystä ei silti voida mielestäni korostaa liikaa. Koska kannatusilmoituksen jättäminen verkossa on helppoa, on vaatimus vahvasta sähköisestä tunnistautumisesta mielestäni tarpeellinen mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemisen vuoksi. On aloiteinstituution uskottavuuden kannalta

---

<sup>91</sup> OOML 31/2014 vp, s. 34.

<sup>92</sup> OMSO 14/2014 vp, s. 39.

<sup>93</sup> Kts. esim. Aamulehden uutinen 21.3.2013. Lakivaliokunnan entinen puheenjohtaja Anne Holmlund: ”Sähköinen allekirjoittaminen on todella nopeaa ja helppoa, ja on odotettavaa, että kansalaisaloitteita tulee tulevina vuosina eduskuntaan varsin runsaasti.”

tärkeää, ettei yksittäinen kansalainen voi oman allekirjoituksensa lisäksi kannattaa aloitetta myös kahdenkymmenen sukulaisensa puolesta.

Kannatusilmoitusten keräämisen päätyttyä on aloitteen edustajalla velvollisuus toimittaa kannatusilmoitukset KaL 9 §:n mukaisesti VRK:lle, missä niiden oikeellisuus ja kelpoisuus tarkastetaan. Käytännössä tämä tapahtuu vertaamalla tietoja väestötietojärjestelmään. Allekirjoittajien äänioikeuden ja Suomen kansalaisuuden lisäksi VRK tarkastaa, ettei sama allekirjoittaja ole jättänyt kannatusilmoitusta enempää kuin yhden kerran samaan aloitteeseen. Mikäli VRK:n tarkastuksessa havaitaan, ettei vaadittua 50 000 allekirjoituksen määrää saavuteta hylättyjen kannatusilmoitusten vuoksi, VRK antaa edustajalle mahdollisuuden täydentää hakemusta, eli jatkaa kannatusilmoitusten keräämistä. Tämä täydentämismahdollisuus edellyttää kuitenkin sitä, että kannatusilmoitusten keräykseen on vielä riittävästi aikaa jäljellä ennen 5 §:n 2 momentissa asetetun puolen vuoden määräajan umpeutumista. Lisäksi aloitteen vireillepanijan on pidettävä kirjaa kerättyjen kannatusilmoitusten lukumäärästä, ja toimitettava tämä tieto VRK:lle kannatusilmoitusten mukana.

Mikäli tarkastuksen jälkeen kannatusilmoitusten vähimmäismäärä 50 000 ylittyy ja laissa säädetyt aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät, toimittaa edustaja kansalaisaloitteen ja VRK:n vahvistuspäätöksen hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrästä edelleen eduskunnalle asian käsittelyä varten. Laki ei kuitenkaan velvoita edustajaa toimittamaan aloitetta eduskuntaan, vaan aloitteesta on mahdollista luopua vielä tässäkin vaiheessa. Aloitteesta luopuminen voisi olla tarkoituksenmukaista silloin, jos aloitteen ajama asia on jo tullut muulla tavoin, esimerkiksi hallituksen esityksen muodossa, esille eduskunnassa, tai jos aloite olisi muutoin menetännyt merkityksensä. Kansalaisaloite raukeaa KaL 9 §:n mukaisesti automaattisesti siinä tapauksessa, että aloitteen edustaja ei toimita aloitetta eduskunnalle kuuden kuukauden kuluessa VRK:n päätöksestä.

### 3.1.2 Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittely

Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn menettelyistä ei ole säädetty laintasolla täsmällisesti. Perusta aloitteiden eduskuntakäsittelylle löytyy PL 52 §:stä, jonka mu-

kaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavista menettelyistä ja eduskuntatyöstä, siis muun muassa valiokuntien toiminnasta, annetaan eduskunnan työjärjestyksessä (myöhemmin TJ). TJ 6 §:n 1 momentin 10 kohta puolestaan säättää puhemiesneuvoston tehtäväksi yleisohjeiden antamisen valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä. Käytännössä tämä toteutuu puhemiesneuvoston valiokuntaoppaan muodossa.

Valiokuntaopas ei kuitenkaan aseta ehdottomia sääntöjä ja menettelytapoja valiokuntien toiminnalle, vaan oppaaseen kirjatut toimintatavat ovat luonteeltaan ohjeita. Vaikka valiokuntaopasta ei siis voida pitää velvoittavana oikeuslähteenä, voidaan kuitenkin todeta, että siellä aloitteiden käsittelystä annetut ohjeet ovat osoittautuneet käytännössä hyvin paikkaansa pitäviksi. Koska kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittely, ja erityisesti niitä koskeva valiokuntatyöskentely, on tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta avainasemassa, on perusteltua avata kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyä tarkemmin. Tämä tapahtuu tarkastelemalla työjärjestystä, valiokuntaopasta sekä niitä valintoja, joita eduskunta on käytännössä tehnyt aloitteita käsitellessään.

Kun kansalaisaloite ilmoitetaan saapuneeksi täysistunnossa, on eduskunnan puhemiehen ensin päätettävä, minkä täysistunnon päiväjärjestykseen aloite otetaan lähetekeskustelua varten. TJ 32 §:n mukaan puhemiesneuvosto tekee täysistunnolle ehdotuksen siitä, mihin valiokuntaan kansalaisaloite lähetetään valmisteltavaksi. Kun kansalaisaloite on valitussa valiokunnassa ilmoitettu saapuneeksi, on valiokunnan otettava kantaa aloitteen käsittelyyn ottamisesta. Asiasta on päätettävä, mikäli siitä tehdään valiokunnan kokouksessa kannatettu ehdotus. Tällainen ehdotus voidaan tehdä milloin vain kansalaisaloitteen valiokuntaan saapumisen jälkeen.<sup>94</sup>

Mikäli valiokunta päättää ryhtyä käsittelemään aloitetta, on sen kutsuttava aloitteen tekijöiden edustajat kuultaviksi valiokuntaan. Tästä kuulemisvelvoitteesta säädetään erikseen myös TJ 37 §:n 2 momentissa. Vaikka valiokunta päättäisi olla käsittelemättä aihetta, on valiokunnan silti ilmoitettava aloitteen tekijöiden edustajille

---

<sup>94</sup> Valiokuntaopas 2015, s. 111.



kuuden kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta valiokuntaan, mihin toimenpiteisiin valiokunta ryhtyy asiassa<sup>95</sup>. Tällä lieenee haluttu omalta osaltaan estää kansalaisaloitteiden hautaamista valiokuntiin.

Valiokuntaoppaassa ehdotetaan, että kansalaisaloite tulisi käsitellä valiokunnassa samoja muotoja noudattaen, kuin esimerkiksi hallituksen esitys. Valiokunta voi siistavanomaiseen tapaan kuulla ministeriöiden edustajia ja muita mahdollisia asiantuntijoita, harkita julkisen kokouksen pitämistä sekä pyytää asianomaisen ministeriön vastineen esille tulleista seikoista. Valiokunta voi lisäksi tarvittaessa pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunnon kansalaisaloitteen yhteensopivuudesta perustuslain ja kansainvälisten sopimusten kanssa niin kuin PL 74 §:ssä erikseen säädetään. Mikäli valiokunta päätyy antamaan kansalaisaloitteesta mietinnön, laaditaan mietintö yleisten ohjeiden mukaisesti.<sup>96</sup>

Edellä mainitun lisäksi kansalaisaloitteiden kohdalla sovelletaan TJ 34.1 §:n yleistä vaatimusta siitä, että valiokuntien tulee käsitellä sinne lähetetyt asiat ilman aiheuttontaa viivytystä ja antaa niistä asian laadun mukaan mietintö täysistunnolle. Lisäksi työjärjestys antaa ohjeellisen listan järjestyksessä, jossa asiat tulisi valiokunnissa käsitellä. Lista on 11-portainen, ja kansalaisaloitteet sijoittuvat listan sijalle seitsemän yhdessä vähintään sadan edustajan allekirjoittamien lakialoitteiden kanssa.

Mikäli valiokunta käsittelee aloitteen ja toimittaa siitä mietintönsä eduskunnalle, päätetään lakiehdotuksen sisältämän kansalaisaloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä kahdessa käsittelyssä. TJ 53 §:n mukaan ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja aiheesta käydään yleiskeskustelu. Lakiehdotusta ei voida hylätä vielä ensimmäisessä käsittelyssä. Keskustelun jälkeen päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Lakiehdotus voidaan todeta hyväksytyksi sellaisenaan, jolloin ensimmäinen käsittely päättyy. Mikäli lakiehdotuksen sisältöä ei hyväksytä, lähetetään ehdotus suureen valiokuntaan, jossa siihen voidaan ehdottaa muutoksia. Jos näin tapahtuu, päättää eduskunta muutosten hyväksymisestä tai hylkäämisestä, ja ensimmäinen käsittely päättyy. Toisessa käsittelyssä eduskunta päättää, hyväksytäänkö vai hylätäänkö lakiehdotus.

---

<sup>95</sup> Valiokuntaopas 2015, s. 111.

<sup>96</sup> Valiokuntaopas 2015, s. 111.

TJ 55 §:ssä säädetään, että asiat, joista eduskunnan tulee päättää, ja joista ei erikseen toisin säädetä, otetaan eduskunnan täysistunnossa ainoaan käsittelyyn. Tämän vuoksi kansalaisaloitteet jotka eivät sisällä lakiehdotusta, vaan ainoastaan ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä (ns. toimenpidealoitteet), käsitellään eduskunnassa ainoan käsittelyn asioina. Suuri sali voi halutessaan äänestää mietintöön lausuman, jonka perusteella asian selvittämistä jatketaan edelleen. Lausumista päätetään TJ 53.4 §:n mukaisesti toisessa käsittelyssä. Esimerkiksi kansalaisaloite energiatodistuksen muuttamisesta hylättiin, mutta mietintöön äänestettiin kaksi lausumaa, joista aiheutuneiden jatkotoimenpiteiden johdosta aloitteen voidaan katsoa tulleen asiallisesti hyväksytyksi<sup>97</sup>.

Eduskunnan työjärjestyksen ja perustuslain mukaan kansalaisaloitteet raukeavat aina eduskunnan vaihtuessa. Tätä normia on kritisoitu, sillä kansalaisten mielipiteen ei voida katsoa muuttuvan eduskunnan kokoonpanon muuttuessa. Asiasta on tehty lakialoite kansanedustajan toimesta vuonna 2015. Kansalaisaloitteiden raukeamisen uhka luo haasteita myös kansalaisaloitteiden kampanjoiden suunnitteluun. Kannatusilmoitusten keräämisen ajankohta täytyy valita tarkoin, koska halutaan varmistua, että menestynyt aloite saapuu eduskunnan käsiteltäväksi oikeaan aikaan.<sup>98</sup>

### **3.2 Kansalaisaloitteet**

Tässä tutkielmassa pääasiallisen tarkastelun kohteena ovat lainsäädännön kansalaisaloitteille säätämät sisällölliset ja muodolliset rajoitukset sekä erityisesti se, kuinka näihin rajoituksiin on kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyissä suhtauduttu. Tässä ensisijaiseksi tarkastelukohteeksi nousevat valiokuntamietinnöt perusteluineen. Erityisesti neljäs luku nostaa esille konkreettisia esimerkkejä valiokuntien mietinnöissään antamista perusteluista, ja niiden suhteesta lainsäädännössä asetettuihin kansalaisaloitteiden rajoituksiin. Ensin on kuitenkin perusteltua esitellä

---

<sup>97</sup> Katso esim. Ympäristöministeriön työryhmän loppuraportti, s. 1.

<sup>98</sup> Katso esim. Ylen uutinen 26.11.2015 ja Pakarinen 2013, s. 1.

pääkohdittain tutkimuksen kohteena olevat kahdeksan kansalaisaloitetta, joiden eduskuntakäsittelyt ovat tämän tutkielman palautushetkellä päättyneet.

Ensimmäisenä eduskunnan käsittelyyn päätyi kansalaisaloite laki eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta (KAA 1/2013 vp). Käytännöllisistä syistä aloitetta kutsutaan jäljempänä turkistarhauksen kieltö -aloitteeksi<sup>99</sup>. Aloitteessa ehdotettiin eläinsuojelulain 22 §:ää muutettavaksi niin, että eläinten tarhaaminen turkisten tuottamiseksi kiellettäisiin Suomessa kokonaan. Aloite valmisteltiin maa- ja metsätalousvaliokunnassa, joka esitti kansalaisaloitteen sisältämän lakiehdotuksen hylkäämistä.<sup>100</sup> Myös perustuslakivaliokunnalta pyydettiin aloitteesta lausunto (PeVL 18/2013 vp). Eduskunta yhtyi maa- ja metsätalousvaliokunnan kantaan ja näin ensimmäinen eduskunnan käsittelyyn päätynyt kansalaisaloite hylättiin.

Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi kaikilla kouluasteilla (KAA 2/2014 vp), myöhemmin ruotsi vapaa-ehtoiseksi -aloite, esitti nimensä mukaisesti ruotsin kielen opiskelun asettamista vapaaehtoiseksi kaikilla kouluasteilla. Aloite käsiteltiin eduskunnan sivistysvaliokunnassa, jonka esityksestä kansalaisaloitteen sisältämä ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä hylättiin. Mietintöön kirjattiin kaksi lausumaa, joista ensimmäisessä eduskunta velvoitti hallituksen laatimaan kokonaisselvityksen maamme kielten opiskelu politiikasta ja sen kehittämistarpeista. Toisessa lausumassa edellytettiin, että hallituksen tulisi selvittää lainsäädännölliset edellytykset alueellisiin kokeiluihin kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa ruotsin kielen opiskelua.<sup>101</sup>

Järkeä tekijänoikeuslakiin -aloite (KAA 2/2013 vp) pyrki korjaamaan tekijänoikeuslain ylilyöntejä verkkovalvonnan ja vahingonkorvausten osalta. Aloitteella ei siis ajettu tekijänoikeuksien alaisen sisällön lataamisen laillistamista, vaan lainsäädännön kohtuullistamista sekä artistien ja muiden sisällöntuottajien aseman parantamista. Kansalaisaloite lähetettiin sivistysvaliokunnan käsiteltäväksi, joka ehdotti

---

<sup>99</sup> Samasta syystä aloitteiden nimien lyhentämistä sovelletaan myös joihinkin muihin tutkielmassa esitettäviin, pitkästi otsikoituihin kansalaisaloitteisiin. Valitut lyhennykset ovat lähtökohtaisesti aloitteiden tekijöiden omista kampanjoistaan käyttämiä nimityksiä.

<sup>100</sup> EK 19/2013 vp.

<sup>101</sup> EK 54/2014 vp.

aloitteen sisältämien lakiehdotusten hylkäämistä. Eduskunta yhtyi valiokunnan kantaan ja aloite hylättiin.<sup>102</sup>

Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (KAA 3/2013 vp), myöhemmin tasa-arvoinen avioliittolaki -aloite, päättyi eduskunnan käsittelyyn suuren julkisuuden, ja ennen kaikkea suuren kannatusilmoitusmäärän, saattelemana. Aloite lähetettiin valmisteltavaksi lakivaliokuntaan, joka esitti mietinnössään aloitteen sisältämien lakiehdotusten hylkäämistä. Mietintöön jätettiin yksi vastalause.

Suuren salin äänestyksen tuloksena eduskunta ei kuitenkaan yhtynyt lakivaliokunnan kantaan, vaan hyväksyi kansalaisaloitteessa ehdotetun ensimmäisen lakiehdotuksen vastalauseen mukaisena. Koska eduskunta ei hyväksynyt valiokunnan ehdotusta muuttamattomana, lähetettiin asia suureen valiokuntaan. Päätösehdotuksessaan suuri valiokunta yhtyi eduskunnan asiassa tekemään päätökseen, ja aloitteen toisessa käsittelyssä eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteeseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen ja yhtyi suuren valiokunnan ehdotukseen kansalaisaloitteeseen sisältyvien kahden muun lakiehdotuksen hylkäämisestä.<sup>103</sup> Tasa-arvoinen avioliittolaki -aloite oli Suomen historian ensimmäinen suoraan lainsäädännön muuttamiseen johtanut aloite.

Kansalaisaloite energiatodistustlain muuttamisesta (KAA 2/2014 vp) pyrki muuttamaan energiatodistustlakia siten, ettei energiamuotokertoimia huomioitaisi laadittaessa energiatodistusta ennen vuotta 2008 rakennetuille omakotitaloille. Aloite käsiteltiin ympäristövaliokunnassa, jonka esityksestä aloitteen sisältämä lakialoite hylättiin. Samalla kuitenkin hyväksyttiin kaksi lausumaa, joista ensimmäisessä eduskunta edellytti, että hallituksen oli ryhdyttävä kiireellisesti toimenpiteisiin pientalojen energiatodistuksien muuttamiseksi helpommin ymmärrettäviksi. Toisessa

---

<sup>102</sup> EK 33/2014 vp.

<sup>103</sup> EK 41/2014 vp.

lausumassa eduskunta vaati, että hallituksen tulisi pyrkiä aloitteellisesti energiatoiminnan vapaaehtoiseksi muuttamiseen vanhojen omakotitalojen osalta.<sup>104</sup> Aloitteen voidaan siis katsoa tulleen asiallisesti hyväksytyksi.

Myös kansalaisaloite rattijuoppouden rangaistuksien tiukentamisesta (KAA 3/2014) pääsi eduskuntakäsittelyyn. Aloite oli muodoltaan ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä, ja se lähetettiin valmisteltavaksi lakivaliokuntaan. Kansalaisaloite hylättiin, mutta aloitteen johdosta hyväksyttiin kuusi lausumaa, joissa eduskunta vaatii hallitusta ryhtymään erinäisiin toimiin rattijuoppoustopausten vähentämiseksi ja rangaistuskäytäntöjen tarkistamiseksi.<sup>105</sup>

Kansalaisaloite päivystysasetuksen muuttamiseksi synnytysten osalta (KAA 1/2015) lähetettiin eduskunnan käsiteltäväksi 16.6.2015. Aloitteen tarkoituksena oli, ettei nykyisiä synnytysyksiköitä tarvitsisi lakkauttaa ja ettei potilasturvallisuus vaarantuisi. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin pitänyt tarpeellisena eikä tarkoituksenmukaisena säätää terveydenhuoltolaissa erikseen yhden erikoisalan päivystyksen järjestämisestä, ja aloite hylättiin.<sup>106</sup>

Kahdeksas eduskunnan käsittelemä aloite koski terveydenhuollon henkilökunnan oikeutta elämän lopettamisesta kieltäytymiseen (KAA 2/2015), ja se lähetettiin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan syksyllä 2015. Valiokunta totesi mietinnössään, ettei ole perusteltua säätää asiasta laintasolla, vaan että työntekijän eettisten tai uskonnollisten vakaumusten huomioiminen tulee tapahtua ensisijaisesti työjärjestelyin, ja näin ollen aloite hylättiin.<sup>107</sup>

Eduskunta on siis vuoden 2016 kevätistuntokauden päättyessä käsitellyt yhteensä kahdeksan kansalaisaloitetta. Näistä kahdeksasta yksi hyväksyttiin ja yksi hylättiin, mutta hyväksyttiin kuitenkin asiallisesti lausumien kautta. Kuusi muuta aloitetta hylättiin. Käsitellyistä aloitteista kaksi, ruotsi valinnaiseksi -aloite ja rattijuoppouden rangaistuksien tiukentamiseen tähdännyt aloite, olivat muodoltaan ehdotuksia

---

<sup>104</sup> EK 54/2014 vp.

<sup>105</sup> EK 56/2014 vp.

<sup>106</sup> StVM 7/2015 vp.

<sup>107</sup> StVM 9/2015 vp.

lainvalmisteluun ryhtymisestä, kun taas kuusi muuta aloitetta sisälsivät konkreettiset lakiehdotukset. Aloitteet keräsivät toisiinsa nähden tasaisesti kannatusilmoituksia, 50 000 – 70 000 kappaletta aloitetta kohden. Poikkeuksen tähän muodosti ainoastaan hyväksytyksi tullut aloite tasa-arvoisesta avioliittolaista, joka keräsi peräti 166 851 vahvistettua kannatusilmoitusta<sup>108</sup>.<sup>109</sup>

Edellä esiteltyjen kahdeksan kansalaisaloitteen lisäksi myös viisi muuta aloitetta on vuoden 2016 kevätistuntokauden päättyessä toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi. Nämä aloitteet koskevat lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistusasteikon koventamisesta (KAA 3/2015), rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamista (KAA 4/2015), nollatuntisopimusten kieltämisestä (KAA 5/2015), kansanäänestyksen järjestämistä Suomen jäsenyydestä euroalueessa (KAA 1/2016) sekä avioliittolain muutossäännösten kumoamista (KAA 2/2016). Näiden aloitteiden eduskuntakäsittelyt ovat kuitenkin vielä kesken, ja tästä syystä niiden tarkempi esittely ei ole tutkimuskysymyksen kannalta tarkoituksenmukaista.

### 3.3 Yhteenveto luvusta

Kansalaisaloitteen pääkohdista säädetään perustuslain 53 § 3 momentissa, ja tarkemmin kansalaisaloitelaissa. Kansalaisaloitelaissa säädetään paitsi itse aloitteen muodosta, myös tarkemmin muun muassa aloitteen tekijöistä, kannatusilmoitusten keräämisestä ja taloudellisen tuen antamisesta. Kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyä ei säädellä erikseen kansalaisaloitelaissa, vaan eduskuntakäsittelystä on olemassa vain ohjetasoista säännöstöä eduskunnan työjärjestyksessä sekä valiokuntaoppaassa.

Suomessa kansalaisaloite otettiin käyttöön vuonna 2012. Suomalaisen järjestelmän tyyppiksi valittiin sisällöllinen kansalaisaloite, mihin lienee vaikuttanut vahvasti se,

---

<sup>108</sup> Lisäksi parhaillaan eduskunnan käsittelyssä oleva tasa-arvoisen avioliittolaki-aloitteen saavuttamien lakimuutosten kumoamiseen tähtäävä kansalaisaloite (Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta KAA 2/2016) keräsi verrattain paljon kannatusilmoituksia, 106 195 kappaletta. KAA 2/2016 vp.

<sup>109</sup> Kansalaisaloitteen verkkosivut.

että samaan aikaan perustettu EU:n kansalaisaloite on myös muodoltaan sisällöllinen. On myös mahdollista, että sisällöllisen kansalaisaloitteen valintaan on vaikuttanut se, että sisällöllisen aloitteen merkitys lainsäädäntöön on koettu kautta linjan varsin vähäiseksi. Tämä merkitsee sitä, että lainsäädännöllinen päätösvalta pysyy uuden vaikuttamiskanavan perustamisesta huolimatta eduskunnalla.

Vaikka kansalaisaloitteella on sekä Suomessa että kansainvälisesti tarkastelemalla ollut vain vähäistä merkitystä lainsäädäntöön, on aloiteinstituutio kuitenkin onnistunut muissa tavoitteissaan. Aloitteet ovat nostaneet asioita poliittiselle asialistalle, aktivoineet kansalaisia sekä aloitteiden laatimisen, että aloitteiden allekirjoittamisen muodossa, ja herättäneet laajaakin yhteiskunnallista keskustelua aloitteiden aiheista. Eduskunta on saanut vuoden 2016 elokuuhun mennessä päätökseen kahdeksan kansalaisaloitteen käsittelyn, ja käsiteltyjen aloitteiden lisäksi viisi aloitetta on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

## 4 LAINSÄÄDÄNNÖN KANSALAISALOITTEELLE ASETTAMAT RAJOITUKSET

### 4.1 Kansalaisaloitteen kohde

#### 4.1.1 Aloiteoikeus vain lainsäädäntöasioihin

Kansalaisaloitetta koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä todettiin perustuslain asettavan kohtalaisen väljät puitteet kansalaisaloitetta koskevalle lainsäädännölle. Lainsäätäjälle jäi harkintavaltaa muun muassa aloitteen muotovaatimusten ja kannatusilmoitusten keräämisen menettelyiden säätämisessä, mutta sisällöllisten rajoitusten osalta harkintavaltaa ei annettu.<sup>110</sup> Näin ollen lainsäädäntö asettaa aloiteoikeudelle vain yhden rajoituksen; perustuslain mukaan kansalaisaloite voi koskea ainoastaan lainsäädäntöasiaa.

*PL 53.3 §: Vähintään viidelläkymmenellätuhanella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään.*

Kansalaisaloitteen aloitetekstin muotoilun kannalta tämä tarkoittaa sitä, että aloite tulee kohdentaa uuden lain säätämiseksi, olemassa olevan lainsäädännön muuttamiseksi tai olemassa olevan lain kumoamiseksi. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat, kuten kansainväliset velvoitteet ja talousarvioasiat, jäävät aloiteoikeuden ulkopuolelle.

Suomessa lainsäädännön ala on kuitenkin niin laaja, että käytännössä aloiteoikeuden rajaaminen vain lainsäädäntöasioihin ei aseta aloitteiden tekemiselle suuria rajoituksia. Tätä voitaneen pitää tarkoituksenmukaisena, sillä esimerkiksi perustuslakivaliokunta ehdotti perustuslain muutoksesta antamassaan mietinnössä, että kansalaisaloitteesta tulisi perustuslaintasolla säätää suhteellisen väljästi, ja ainoaksi sisällölliseksi rajoitteeksi esitettiin mainittua lainsäädäntöasioihin kohdentumista<sup>111</sup>. Konkreettinen esimerkki lainsäädännön alan laajuudesta on se, että laki

---

<sup>110</sup> HE 46/2011 vp, s. 17.

<sup>111</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 9.



perustuslain muuttamisesta esitöiden mukaan eduskunta voi säätää lain myös asiasta, josta aiemmin on säädetty vain asetuksen tasoisesti<sup>112</sup>. Tämä tarkoittaa, että vaikka perustuslain mukaan kyseessä olevasta asiasta kuuluisi säätää asetustasolla, voi eduskunta kuitenkin halutessaan säätää asiasta lainsäädäntötasolla.

Aloiteoikeuden kohdistaminen vain lainsäädäntöasioihin jättää aloiteoikeuden ulkopuolelle kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen ja niiden irtisanomisen hyväksymisen sekä valtion talousarvioasiat<sup>113</sup>. Nämä asiaryhmät kuuluvat toki eduskunnan toimivaltaan, mutta niitä ei voi luokitella lainsäädäntöasioiksi. Kansainväliset velvoitteet jäävät siis kokonaisuudessaan aloiteoikeuden ulkopuolelle. Näin ollen kansalaisaloitetta ei voi kohdistaa suoraan kansainvälisen sopimuksen tekemiseen taikka irtisanomiseen. Pienen mutkan kautta kansalaisaloitteella voidaan kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan kansainvälisiin velvoitteisiin, itseasiassa kahdella eri tavalla.

Käytetään esimerkkinä ajankohtaista tilannetta, jossa kansalaisaloitteen avulla haettaisiin irtisanoa Suomen jäsenyys Euroopan unionista. Suomen EU-jäsenyys on tutkielman tekohetkellä aiheuttanut ennen näkemättömän paljon keskustelua. Syynä tähän on tutkielman kirjoittamisen aikaan 23.6.2016 Iso-Britanniassa toteutettu *brexit*-äänestys. Kansanäänestyksessä Euroopan unionin jäsenyydestä 52 prosenttia kansasta äänesti eron puolesta, ja 48 prosenttia eroa vastaan<sup>114</sup>. Äänestys oli siis erittäin tasainen, mutta päättyi *brexitiä*, eli Britannian EU-eroa, kannattavien voittoon. Vaikka Britannian kansanäänestys oli luonteeltaan vain neuvoa-antava, voidaan Britannian eroa Euroopan unionista pitää voimassa olevien käytäntöjen, vallitsevan poliittisen tilanteen sekä kansalta tulevan paineen vuoksi käytännössä varmana.

Vuonna 1994 Suomessa järjestettiin kansanäänestys Euroopan unioniin liittymisestä, ja myönteisen äänestyspäätöksen jälkeen varsinainen liittyminen toteutettiin allekirjoittamalla liittymistä koskeva sopimus Eurooppa-neuvoston kokouksessa

---

<sup>112</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>113</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>114</sup> Katso esim. Ylen uutinen 24.6.2016.

24.6.1994<sup>115</sup>. Koska Suomi lukeutuu niin sanotun dualistisen järjestelmän maihin, on kansainvälisten sopimusten normit saatettava voimaan myös valtiosisäisesti<sup>116</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että kun kansainvälinen sopimus halutaan liittää osaksi Suomen oikeusjärjestystä, ei sopimuksen allekirjoittaminen yksinään riitä. Euroopan unionin jäsenyyden kohdalla voimaansaattaminen toteutettiin säätämällä Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994). Lisäksi maaliskuussa 2012 voimaan astuneen perustuslainmuutoksen myötä Euroopan unionin jäsenyydestä säädetään myös perustuslain tasoisesti<sup>117</sup>.

Mikäli Suomen eroaminen EU:sta haluttaisiin toteuttaa kansalaisaloitteen avulla, tulisi kansalaisaloite siis kohdentaa lain 1540/1994 kumoamiseksi ja PL 1 § 3 momentin muuttamiseksi. Jotta eduskunta voisi hyväksyä kyseisen kansalaisaloitteen, tulisi sen luonnollisesti ensin irtisanoa alkuperäinen liittymissopimus<sup>118</sup>. Toinen tapa unionista eroamiseen kansalaisaloiteinstituution avulla olisi kansanäänestykseen tähtääminen. Tällöin kansalaisaloitteessa esitettäisiin lain säätämistä neuvovaantavasta kansanäänestyksestä Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa.<sup>119</sup> Britannian kansanäänestyksen innoittamana tällainen kansalaisaloite laitettiin Suomessa vireille 20.6.2016. Tämän tutkielman palautuksen aikaan elokuun 2016 lopulla kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen EU-jäsenyydestä (OM 73/52/2016) on kerännyt vajaan 30 000 kannatusilmoitusta, eikä näin ollen ole vielä varmaa tuleeko aloite saavuttamaan vaaditun 50 000 kannatusilmoituksen rajan ja siirtymään näin eduskunnan käsiteltäväksi<sup>120</sup>.

Kansalaisaloitteella on siis mahdollista pyrkiä vaikuttamaan kansainvälisiin velvoitteisiin. On kuitenkin muistettava, ettei esimerkiksi kumpikaan edellä mainituista menetelmistä millään muotoa takaisi tosiasiallista vaikuttamista, eli Suomen

---

<sup>115</sup> Liittymissopimus 103/1994.

<sup>116</sup> Jyräni ja Husa 2012, s. 293–294.

<sup>117</sup> PL 1 § 3 momentti: ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.”

<sup>118</sup> Asiaan on ottanut kantaa esim. oikeusministeriön edustaja Tuula Majuri kansalaisaloitteen info-tilaisuudessa eduskunnassa 21.5.2012.

<sup>119</sup> Kansalaisaloite voi kohdistua neuvova-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen. HE 46/2011 vp. s. 5.

<sup>120</sup> Kansalaisaloitteen verkkosivut 2016.

eroamista EU:sta. Vaikka kansalaisaloite onnistuu keräämään vaaditut 50 000 kannatusilmoitusta, on eduskunnalla edelleen täysi valta päättää aloitteen hyväksymisestä, hylkäämisestä ja muuttamisesta. Kansanäänestyksen kohdalla on lisäksi muistettava, että aloitteen läpimenon tuloksena aikaansaatu kansanäänestys olisi luonteeltaan vain neuvoa-antava, jolloin äänestyksen tulos ei tosiasiassa sitoisi päättäjiä. Luonnollisesti Britannian lailla myös Suomessa poliittinen paine tällaisen äänestyksen tuloksena selvitetyn kansantahdon toteuttamiseen olisi suuri.

Kansainvälisten sopimusten lisäksi toinen merkittävä kansalaisaloiteoikeuden ulkopuolelle jäävä asiaryhmä on valtion talousarvioasiat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisaloitetta ei ole mahdollista tehdä suoraan valtion budjettiin, koska perustuslain mukaan aloite tulee kohdentaa lainsäädäntöasiaan. Kuitenkin on täysin sallittua tehdä lakialoite, jolla on vaikutuksia valtion talousarvioon.

#### 4.1.2 Perustuslain muuttaminen ja perustuslainmukaisuus

Toisin kuin joidenkin muiden valtioiden kansalaisaloitejärjestelmissä, Suomessa kansalaisaloite voi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen<sup>121</sup>. Suomessa perustuslakia muuttamaan pyrkivä kansalaisaloite eroaa tavallista lakia muuttamaan tähtäävästä aloitteesta ainoastaan PL 73 §:n vaikeutetun säätämisyjärjestyksen johdosta. Lain mukaan eduskuntakäsittelyyn päätynyttä perustuslain muuttamiseen pyrkivää kansalaisaloitetta ei siis voida hyväksyä muiden kansalaisaloitteiden tapaan vielä toisessa käsittelyssä, vaan se jätetään lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisaloitteen lopullisesta kohtalosta äänestää vasta seuraava eduskunta.

Jotta perustuslakia muuttava kansalaisaloite menisi läpi, on uuden eduskunnan hyväksyttävä se asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn aikana niin, että päätöstä puoltaa vähintään kahden kolmasosan enemmistö. Ehdotus voidaan tavalliseen tapaan myös julistaa kiireelliseksi 5/6 äänienemmistöllä, jolloin kansalaisaloitteesta äänestetään jo saman eduskunnan aikana.

---

<sup>121</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

Kansainvälisesti vertaamalla on huomionarvoista, että aloiteoikeuden kohdentumisesta perustuslakiin on eri valtioissa käytössä varsin erilaisia käytäntöjä. Esimerkiksi Itävallassa on täysin sallittua tehdä paitsi perustuslakia koskeva, myös sitä perustavanlaatuisesti muuttava kansalaisaloite. Esimerkki tällaisesta aloitteesta olisi esimerkiksi aloite, joka tähtäisi osavaltioiden lakkauttamiseen<sup>122</sup>. Myös Unkarissa kansalaisaloite saa kohdistua perustuslakiin, mutta sillä rajoituksella, ettei kansalaisaloitteella voida pyrkiä muuttamaan niitä perustuslain säännöksiä, jotka koskevat itseään kansalaisaloitetta tai kansanäänestystä<sup>123</sup>.

Espanjassa perustuslaki jää kokonaan aloiteoikeuden ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalaiset eivät saa tehdä aloitetta perustuslain säännöksiä muuttamiseksi. Tämä rajoitus sisältää myös aloitteet jotka koskisivat sellaista asiaa, josta *tulisi* säätää perustuslaintasolla. Tällöin kansalaisaloite ei saa koskea esimerkiksi perusoikeuksia, kansalaisvapauksia eikä kansallisia toimielimiä.<sup>124</sup> Myöskään Puolassa kansalaisaloiteoikeus ei koske perustuslakia, sillä Puolan lainsäädännön mukaan vain presidentti, senaatti sekä laissa erikseen säädetty määrä kansanedustajia voi tehdä aloitteen koskien perustuslain muuttamista<sup>125</sup>. Sanomattakin on selvää, että tämä rajaa merkittävästi mahdollisuuksia aloitteiden tekemiseen.

Kansainvälisestä vertailusta voi tehdä sen johtopäätöksen, että kansalaisaloitteen kohdistumisen kannalta Suomessa aloiteoikeutta on rajattu verrattain vähän. Perustuslain osallistumisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta on pelkästään positiivista, että kansalaisaloite voi koskea myös perustuslain muuttamista. Perustuslakiin kohdistumisen lisäksi Suomessa kansalaisaloite voi kohdistua myös PL 53.1 § mukaisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen<sup>126</sup>.

Neuvoa-antava kansanäänestys on toteutettu Suomessa vasta kahdesti, vuonna 1931, eli ennen nykyisen kansanäänestystä koskevan lainsäädännön voimassaoloa,

---

<sup>122</sup> Giese 2012, s. 178.

<sup>123</sup> Pállinger 2012, s. 118-119.

<sup>124</sup> Cuesta-López 2012, s. 198-199.

<sup>125</sup> Rytel-Warzocha 2012, s. 214.

<sup>126</sup> HE 46/2011 vp, s. 5.

äänestettiin kieltolaista (340/1931), ja vuonna 1994 äänestettiin Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (578/1994). Nyt kun kansanäänestyksen järjestämistä on mahdollista vaatia kansalaisaloiteinstituution kautta, on Suomen EU-jäsenyyden lisäksi myös Suomen euroaluejäsenyydestä vireillä aloite<sup>127</sup>. Kyseinen aloite tähtää siihen, että eduskunta säätäisi lain neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen jäsenyydestä euro-alueessa, ja että tämän kansanäänestyksen tuloksena Suomi eroaisi euroalueesta. Aloitetta on perusteltu muun muassa sillä, ettei euro-alueeseen liittymisestä järjestetty kansanäänestystä ennen alkuperäistä liittymispäätöstä vuonna 1998<sup>128</sup>. Mutta kuten jo aikaisemmin mainittu, niin mikäli kansalaisaloite hyväksyttäisiin ja kansanäänestys järjestettäisiin, ei sen tulos äänestyksen neuvoa-antavan luonteen vuoksi lainmukaisesti sitoisi päättäjiä ryhtymään tosiasiallisiin toimiin euroalueesta irtautumiseksi.

Perustuslaki asettaa kansalaisaloitteen aiheelle siis vain yhden rajoituksen; sen täytyy koskea lainsäädännönalaa. On siis täysin sallittua laatia esimerkiksi perustuslain vastainen, tai kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa oleva kansalaisaloite. Mitään etukäteissensuuria ei kansalaisaloitteiden kohdalla tulisi lain valossa käyttää, vaan riittävän suuren kannatuksen myötä perustuslainvastaisen aloitteen päätyminen eduskuntakäsittelyyn olisi täysin mahdollista. Huomionarvoista on kuitenkin, että perustuslakivaliokunta otti kansalaisaloitelaista antamassaan mietinnössä seuraavan kannan:

*Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille.*<sup>129</sup>

Voidaan siis tulkita, että perustuslakivaliokunnan mukaan valiokunta voisi jättää selvästi perus- ja ihmisoikeuksien kanssa ristiriitaiset aloitteet kokonaan käsittele-

---

<sup>127</sup> Kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa KAA 1/2016.

<sup>128</sup> Aloitteen laitoi vireille 16.7.2015 europarlamentaarikko Paavo Väyrynen. Aloite saavutti vaaditun 50 000 kannatusilmoituksen rajan 3.12.2015 ja se lähetettiin eduskunnalle 10.3.2016. Kansalaisaloitteen verkkosivut.

<sup>129</sup> PeVM 6/2011 vp, s. 2-3.

mättä. Tämän kannanoton mukainen menettely olisi perustuslain valossa ongelmallista. Aloitteiden käsittelemättä jättäminen tarkoittaisi muun muassa sitä, että kansalaisaloitteet asetettaisiin eri asemaan hallituksen esitysten ja kansanedustajien lakialoitteiden kanssa, sillä hallituksen esitysten ja kansanedustajien lakialoitteiden yhdenmukaisuus perus- ja ihmisoikeuksien, eli käytännössä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, arvioidaan osana normaalia eduskuntakäsittelyä.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ”kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa ei sinänsä aiheudu tarvetta muuttaa nykyisiä menettelyjä”<sup>130</sup>, joten miksi kansalaisaloitteiden perustuslainmukaisuuden tarkastamisen kohdalla ei noudatettaisi normaalia perustuslakikontrollia? Olisi myös kovin erikoista, mikäli kaikkien 50 000 kannatusilmoituksen rajan saavuttaneiden aloitteiden kohdalla ei meneteltäisi samalla lailla.

Epämiellyttävän kansalaisaloitteen, olkoon sitten kuinka perus- tai ihmisoikeuksien vastainen tahansa, kaikessa hiljaisuudessa maton alle lakaisemisen ei voida katsoa olevan lain hengen mukaista tai edistävän demokratiaa. Kansalaisaloiteinstituution legitimiteetin kannalta olisi suotavampaa, että kaikkien kansalaisaloitteiden kohdalla sovellettaisiin samoja perustuslakikontrollin mekanismeja kuin hallituksen esitysten ja kansanedustajien lakialoitteiden kohdalla. Tällöin aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa jäisi tavalliseen tapaan eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyn aikana. Käytännössä tämä tarkoittaisi lausunnon pyytämisestä perustuslakivaliokunnalta, jonka tehtävänä on PL 74 §:n mukaan antaa lausuntoja eduskunnan käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden, mukaan lukien kansalaisaloitteiden, perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin velvoitteisiin. Tätä näkökantaa puoltaa myös oikeusministeriön vuonna 2011 asettama kansalaisaloitetyöryhmä, joka totesi mietinnössään:

---

<sup>130</sup> PeVM 6/2011 vp, s. 2-3.

*Aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain taikka kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa jää eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyssä **samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa**. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>131</sup>*

Tällöin kaikkia aloitteita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti. Lienee turvallista olettaa perustuslakivaliokunnan olevan muita valiokuntia pätevämpi lausumaan aloitteiden perus- ja ihmisoikeuksien vastaisuuksista. Samalla päätöksenteon systemaattisuus ja avoimuus korostuu, kun perustuslainvastaisuus todetaan ja perustellaan avoimesti, ja aiheesta olisi mahdollista käydä keskustelua. Aloitteiden käsittelemättä jättäminen vaikuttaisi sekä demokratian että osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta huomattavasti heikommalta vaihtoehdolta.

Täytyy kuitenkin huomioida, että kyseessä on vain perustuslakivaliokunnan antama yksittäinen kannanotto, eikä tällaista aloitteiden käsittelemättä jättämistä ole vielä toteutettu käytännössä, vaikka ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa on eduskunnan käsittelemissä kansalaisaloitteissa jo esiintynyt. Esimerkiksi rattijuoppouden rangaistuksien tiukentamiseen tähdänneessä aloitteessa esitettiin, että toistuvasta rattijuoppoudesta kiinnijäämisestä tulisi seurata pakkohoito. Aloitetta käsitelty lakivaliokunta totesi mietinnössään, että tahdosta riippumattoman hoidon automaattinen liittäminen toistuvien rattijuopumusrikosten seuraamukseksi olisi selvästi perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaista<sup>132</sup>. Lakivaliokunta piti asiaa niin selvänä, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetty tarpeellisena.

---

<sup>131</sup> OMML 21/2011 vp, s. 23.

<sup>132</sup> LaVM 31/2014 vp, s. 6-7.

#### 4.1.3 Suhde hallitusohjelmaan

Kansalaisaloitteen instituution voidaan sanoa olevan riippumaton hallitusohjelmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisaloitteita voidaan laatia myös sellaisista aiheista, joita ei ole erikseen kirjattu hallitusohjelmaan. Kansalaisaloitteen sisältö voi olla myös täysin ristiriitainen hallitusohjelman kanssa. Tätä pohjustettiin myös perustuslain muutoksen esitöissä<sup>133</sup>, joissa todettiin, että kansalaisaloitteen avulla kansalaiset voivat tuoda poliittiselle agendalle asioita, joita valtioelimet ja poliittiset puolueet ovat jättäneet huomiotta. Esitöiden mukaan tätä kautta olisi mahdollista ehkäistä poliittisen voimattomuuden tunnetta kansalaisissa.

Kolikolla on kuitenkin kääntöpuolensa. Mikäli eduskunta ei hyväksyisi kansalaisaloitetta nimenomaan sen hallitusohjelman vastaisuuden vuoksi, olisi vaikutus aloitetta kannattaviin kansalaisiin todennäköisesti hyvin toisenlainen. Tällainen osallistuvan demokratian ja edustuksellisen demokratian välinen yhteentörmäys olisi nähdäkseni omiaan lisäämään kansalaisten tyytymättömyyttä edustuksellisen demokratian toimivuutta kohtaan entisestään. Osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta aloitteen hylkääminen tällaisen lakiin kirjaamattoman syyn vuoksi olisi myös epäsuotuisa.

Myös valtioneuvosto on nostanut esiin huolensa osallistuvan demokratian ja edustuksellisen demokratian välisiä yhteentörmäyksistä kansalaisaloitteen kohdalla. Valtioneuvoston Demokratiapoliittisen selonteon mukaan uusien osallistumismuotojen luominen on tärkeässä roolissa kansalaisten osallistumisen lisäämisen kannalta, mutta ongelmia saattaa syntyä, kun osallistuvan ja edustuksellisen demokratian intressit eivät kohtaa. Tällainen tilanne syntyisi, mikäli kansalaiset toisivat eduskuntaan selkeästi hallitusohjelman vastaisen kansalaisaloitteen, ja joka ei nimenomaan hallitusohjelman vastaisuutensa vuoksi etenisi poliittisessa päätöksenteossa. Sellaisissa tilanteissa kansalaisosallistuminen uusilla osallistumisareenoilla ei olisi vaikuttavaa, minkä seurauksena uuden osallistumisareenan käyttö saattaisi entisestään lisätä kansalaisten tyytymättömyyttä demokratian toimivuutta ja poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> HE 60/2010 vp, s. 16.

<sup>134</sup> OMSO 14/2014, s. 21.



Kansalaisaloitteiden riippumattomuus hallitusohjelmasta ei ole täysin kirkkaasti käynyt ilmi eduskunnan kansalaisaloitteiden käsittelykäytännöissä. Tästä nostetaan esimerkeiksi kansalaisaloitteen turkistarhauksen kieltämisestä ja kansalaisaloitteen tasa-arvoisesta avioliittolaista, joissa molemmissa tapauksissa ristiriitaisuudet hallitusohjelman kanssa nousivat esiin aloitteiden eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Ensimmäisenä eduskunnan käsittelyyn päätyneessä kansalaisaloitteessa ehdotettiin eläinsuojelulain 22 §:ää muutettavaksi niin, että eläinten tarhaaminen turkisten tuottamiseksi kiellettäisiin Suomessa. Aloite valmisteltiin maa- ja metsätalousvaliokunnassa. Aloite käsiteltiin laajasti, ja valiokunta päätyi esittämään kansalaisaloitteen sisältämän lakiehdotuksen hylkäämistä. Valiokunta perusteli päätöstään muun muassa sillä, että hallitusohjelman mukaan hallitus tukee turkistuotannon kehittämistä vastuuta tuntevana elinkeinona<sup>135</sup>. Vaikkakin aloitteen hylkäämiseksi esitettiin myös lukuisia muitakin perusteluja, on silti huomionarvoisena, että hallitusohjelmaa käytettiin yhtenä perusteena aloitteen hylkäämiselle.

Kansalaisaloite tasa-arvoisen avioliittolain puolesta oli myös törmäyskurssilla hallitusohjelman kanssa. Vuoden 2011 hallitusohjelmaan ei sisällynyt kohtaa avioliittolain muuttamisesta, ja aihe tuntui olevan silloisen hallituksen kannalta erityisen arka<sup>136</sup>. Tämä ei tietenkään estänyt aloitteen tekijöitä laittamasta aloitetta vireille, ja vuoden 2013 lopulla 166 851 suomalaisen kannatusilmoituksella varustettu tasa-arvoista avioliittoa ajava aloite luovutettiin eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi yhden aloitteen sisältämistä lakiehdotuksista, ja aloitteen seurauksena syntynyt avioliittolain muutos astuu voimaan vuoden 2017 maaliskuussa.

Mahdollisuutta hallitusohjelman ohittamiseen voidaan pitää yhtenä kansalaisaloitteen merkittävimmistä ominaisuuksista, vaikka hallitusohjelman ohittamisen mahdollistamista kansalaisaloitteen on myös kritisoitu. Esimerkiksi eduskunnan lakiva-

---

<sup>135</sup> MmVM 6/2013 vp, s. 6.

<sup>136</sup> Esimerkiksi kristillisdemokraattien eduskuntaryhmän silloisen puheenjohtajan Peter Östmanin mukaan hallitusneuvotteluissa oli nimenomaisesti sovittu, ettei hallitus toisi avioliittolaista lakiesitystä. Verkko uutisten uutinen 1.9.2013.

liokunnan silloinen puheenjohtaja Anne Holmlund kritisoi aloiteinstituutiota lainsäätäjiä kuormittavana ja esitti huolensa siitä, onko aloitetta säädettäessä ollut tarkoituksena luoda lainsäädännön ohituskaista<sup>137</sup>. Holmlundin mukaan ongelmia voi syntyä, mikäli ennestään ruuhkaisten ministeriöiden lainvalmistelutyötä joudutaan käyttämään jopa hallitusohjelman vastaisten kansalaisaloitteiden käsittelyyn.

## **4.2 Rajoitukset kansalaisaloitteen muodossa**

### **4.2.1 Lakiehdotus tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä**

Perustuslaki ei aseta kansalaisaloitteelle tarkkoja muotovaatimuksia. PL 53.3 §:ssä käytetty ilmaisu ”aloite lain säätämiseksi” sisältää mahdollisuuden sekä säädöstehtäviin muotoon laaditun lakiehdotuksen tekemiseen että väljemmin muotoillun lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen.<sup>138</sup> Perustuslain muutosta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että kansalaisaloitteen tekemiselle ei myöskään perustuslakia täydentävässä lainsäädännössä asetettaisi liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia<sup>139</sup>. Liian tiukkojen muotovaatimusten ei haluttu tavallisen kansalaisen näkökulmasta nostavan kynnystä kansalaisaloitteen tekemiseen, vaan kansalaisaloitemenettelyn käyttökelpoisuus haluttiin turvata<sup>140</sup>. Väljä muotoilu on omiaan turvaamaan perustuslain osallistumisoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kansalaisaloitteiden laatimisen kohdalla.

Kansalaisaloitelain mukaan aloite voi siis sisältää joko konkreettisen lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Jälkimmäinen tarkoittaa aloitetta, joka ei sisällä lakiehdotusta, vaan ehdotuksen siitä, että jostakin asiasta tulisi valtioneuvostossa käynnistää lainvalmistelu. Aloitteen vireillepanijat saavat itse päättää, kumpaa aloitemuotoa he haluavat käyttää. Kansalaisaloitelain esitöiden mukaan esimerkiksi laajassa ja monimutkaisessa lainsäädäntöasiassa vireillepa-

---

<sup>137</sup> Aamulehden uutinen 21.3.2013.

<sup>138</sup> HE 60/2010 vp, s. 40.

<sup>139</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 9.

<sup>140</sup> HE 46/2011 vp, s. 27.

nijoilla ei välttämättä olisi käytännössä mahdollisuuksia varsinaisen lakitekstin valmisteluun, ja tällöin vireillepanijoille helpompi vaihtoehto voisi olla tehdä ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä.<sup>141</sup> KaL 4 § jättääkin kansalaisaloitteen muodon melko vapaaksi, kuitenkin sillä edellytyksellä, että mikäli aloite on muodoltaan lakiehdotus, on ehdotuksessa olevan säädöstekstin oltava siinä muodossa jossa sitä ehdotetaan hyväksyttäväksi.

#### 4.2.2 Perusteluvaatimus

KaL 4 §:n mukaan kansalaisaloitteeseen tulee liittää perustelut, joista käy vähintäänkin ilmi, mitä aloitteella tavoitellaan. Lain esitöiden mukaan perustelujen pituus tulee olla sidoksissa ehdotettuun asiaan ja sen laajuuteen, kuitenkin niin, että lähtökohtaisesti aloitteet perustellaan mahdollisimman lyhyesti<sup>142</sup>.

Tältä osin kansalaisaloitteet rinnastetaan kansanedustajien lakialoitteisiin, eikä hallituksen esitysten laatimiselle asetettujen ohjeiden<sup>143</sup> mukaisia laajoja yleisiä ja yksityiskohtaisia perusteluja edellytetä. Näin ollen vaatimuksesta laajoihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin ei pääse muodostumaan kynnystä kansalaisaloitteiden tekemiselle. Toisaalta liian suppeat perustelut saattavat osoittautua riittämättömiksi esimerkiksi kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyn aikana. Lakialoitteen tehnyt kansanedustaja voi aloitteen täysistuntokäsittelyn aikana reagoida aiheesta käytyyn keskusteluun ja mahdollisesti puolustaa aloitettaan sellaisinkin perusteluin, joita ei varsinaiseen aloitteeseen ole kirjattu. Lähtökohtaisesti täysistunnossa puheoikeus on kuitenkin edelleen vain kansanedustajilla, joten kansalaisaloitteeseen kirjattujen perustelujen rooli kansalaisaloitetta käsiteltäessä on verraten suuri.

Ainoa tilaisuus jossa kansalaisaloitteen tekijät pääsevät ääneen aloitteen eduskuntakäsittelyn aikana on eduskunnan työjärjestyksen 37 §:ssä turvattu aloitteen tekijöiden kuulemisvelvollisuus aloitteen valiokuntakäsittelyn aikana. Muutoin valio-

---

<sup>141</sup> HE 46/2011 vp, s. 19.

<sup>142</sup> HE 46/2011 vp, s. 27–28.

<sup>143</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet, OMJU 2004:4.

kuntakäsittely on suljettu yleisöltä, eivätkä aloitteiden tekijät pääse vastaamaan ennaltaehkäisevästi valiokunnan antamaan kritiikkiin, vaan ovat viralliseen mietintöön asti yhtä pimennossa kuin muutkin kansalaiset. Tämä tarkoittaa myös, etteivät perustelut aloitteen mahdolliselle hylkäämiselle tule esiin ennen kuin vasta mietinnön julkaisemisen myötä.

Eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n edellyttämä aloitteen tekijöiden edustajien kuuleminen on, ainakin tähän päivään mennessä käsittelyssä olleiden aloitteiden kohdalla, toteutettu julkisena kuulemisena. Tämä on poikkeuksellista, sillä avoimuus ei ole perinteisesti kuulunut suomalaiseen valiokuntakäsittelyyn. Yleisen valtiopöytäprofessori Maija Setälän mukaan tällaiset julkiset kuulemiset voisivat lisätä valiokuntatyöskentelyn avoimuutta yleisemminkin, ja kansalaisaloitteiden käsittely voisi toimia tässä suhteessa pilottihankkeena, jonka avulla kansalaiset saisivat käsityksen lainsäädäntöprosessiin liittyvästä deliberaatiosta<sup>144</sup> eli puntaroinnista<sup>145</sup>.

Voidaankin kysyä olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että kansalaisaloitteen edustaja saisi itse esitellä aloitteen täysistunnossa, onhan edustaja aloitteen asiantuntija. Mikäli puheoikeus haluttaisiin laajentaa koskemaan kansalaisaloitteiden edustajia, se kuitenkin mitä todennäköisimmin edellyttäisi perustuslain tasoista sääntelyä<sup>146</sup>. Muiden kuin kansanedustajien läsnäoloon ja puheoikeuteen eduskunnan täysistunnossa on suhtauduttu pidättyvästi, mitä heijastaa myös asian sääntelyn korkea säännöshierarkkinen taso, eikä puheoikeutta koettu kansalaisaloittelakia säädettäessä tarpeelliseksi laajentaa koskemaan kansalaisaloitteiden edustajia. Tästä johtuen näkisin, että kehoitus mahdollisimman lyhyisiin perusteluihin kansalaisaloitteiden kohdalla ei parhaalla mahdollisella tavalla palvele lain tarkoitusta.

---

<sup>144</sup> Deliberatiivinen demokratia on keskusteluun ja harkintaan pohjautuvaa demokratiaa. Se on käsitys ideaalista hallintatavasta, jossa poliittisten päätösten legitimitetti syntyy keskustelun kautta. Keskustelussa kansalaiset tuovat esiin ja kuuntelevat argumentteja ja keskustelevat asiasta yhdenvertaisesti.

<sup>145</sup> Setälä 2013.

<sup>146</sup> Esimerkiksi ministereiden, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta ja oikeudesta osallistua keskusteluun täysistunnossa säädetään perustuslain 48 §:ssä.

#### 4.2.3 Muut muotorajoitukset

Vaikka kansalaisaloitteelle ei haluttu lainsäädännössä asettaa tarpeettoman tiukkoja muotovaatimuksia, asettaa kansalaisaloitelain 4 § kaikille aloitteille muutamia, lähinnä teknisluontoisia, vaateita. Ensimmäinen vaatimus on, että aloitteella tulee olla sen sisältöä kuvaava otsikko ja lisäksi aloite tulee päivätä. Vaatimus aloitetta tarpeeksi tarkasti yksilöivästä otsikosta on lain esitöiden mukaan perusteltu, sillä samasta aiheesta voi olla vireillä useampiakin aloitteita tai esityksiä, jolloin aloitteen tunnistamisen kannalta on tärkeää että otsikko on riittävällä tavalla aloitetta yksilöivä. Otsikon lisäksi yli 50 000 kannatusilmoitusta saavuttavat aloitteet saavat eduskuntakäsittelyn alkaessa oman valtiopäiväasiakirjanumeron. Aloitteen päivääminen on tärkeää siitä syystä, että aloitteen päiväyksestä alkaa kulua kuuden kuukauden määräaika, jonka kuluessa aloitetta tukevat kannatusilmoitukset on kerättävä.<sup>147</sup>

KaL 4.2 § edellyttää, että samaan aloitteeseen ei saa sisällyttää keskenään erilaisia asioita. Käytännössä tämä tarkoittaa, että samassa aloitteessa ei voida ehdottaa asioita, jotka eivät välittömästi liity toisiinsa, vaan aloitteen tulee kohdistua yhteen säänneltävään asiakokonaisuuteen. Kansalaisaloitelain esitöiden mukaan aloite voi kuitenkin sisältää, kansanedustajan lakialoitteen ja hallituksen esityksen tapaan, samaan asiaan liittyviä useita lakiehdotuksia<sup>148</sup>. Toisin sanoen yksi aloite voi koskea useakin eri lakia. Esimerkiksi kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliittolaista sisälsi esitykset avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta<sup>149</sup>. Nämä kolme asiaa liittyvät kuitenkin oleellisesti toisiinsa, jolloin aloite oli lainmukainen ja asioita käsiteltiin yhtenä säänneltävänä asiakokonaisuutena.

Aloitteen kielestä säädetään KaL 4.3 §:ssä, että aloite tulee laatia suomen tai ruotsin kielellä, tai vaihtoehtoisesti molemmilla kielillä. Perustuslain mukaan eduskunnassa käytetään jompaakumpaa kotimaista kieltä. PL 51 § velvoittaa eduskuntatyössä käytettävän suomen tai ruotsin kieltä ja PL 79.4 §:n mukaan lait säädetään

---

<sup>147</sup> HE 46/2011 vp, s. 28.

<sup>148</sup> HE 46/2011 vp, s. 28.

<sup>149</sup> KAA 3/2013.

ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Eduskunnan työjärjestyksen 76 §:n mukaan suomenkielinen teksti on eduskunnassa aina käsittelyn pohjana, ja ruotsinkielinen teksti laaditaan eduskunnan kansliassa. Näiden säännösten mukaisesti suomenkielinen aloite käännetään eduskunnan toimesta ruotsin kielelle ja ruotsinkielinen aloite suomen kielelle ennen aloitteen käsittelyyn ottamista.

### **4.3 Kansalaisaloitteen aloiteoikeuden sitominen äänioikeuteen**

#### **4.3.1 Aloiteoikeus vain luonnollisilla henkilöillä**

Edellä mainittujen muotorajoitusten lisäksi on syytä käsitellä vielä yksi aloitteiden tekemiselle määritelty rajoite eli se, että aloiteoikeus on nimensä mukaisesti varattu vain äänioikeutetuille Suomen kansalaisille. Tämä rajausta sulkee aloiteoikeuden ulkopuolelle paitsi luonnollisista henkilöistä muut kuin äänioikeutetut kansalaiset, myös oikeushenkilöt. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yritykset, yhdistykset, järjestöt ja julkisyhteisöt eivät ole oikeutettuja laittamaan kansalaisaloitteita vireille omissa nimissään. Perusta tälle rajaukselle tulee siis suoraan perustuslain sanamuodosta, joka sitoo aloiteoikeuden kansalaisuuteen.

Tämä rajoitus ei kuitenkaan estä oikeushenkilöä tekemästä kansalaisaloitetta välillisesti, esimerkiksi omien toimihenkilöidensä kautta. Esimerkkinä tällaisesta oikeushenkilön välillisesti laatimasta aloitteesta mainittakoon kansalaisaloite energiatodistuslain muuttamisesta. Aloite pyrki muuttamaan energiatodistustalain siten, että energiamuotokertomuksia ei huomioitaisi laadittaessa energiatodistusta ennen vuotta 2008 rakennetuille omakotitaloille. Aloite käsiteltiin ympäristövaliokunnassa, jonka esittämänä aloitteen sisältämä lakialoite hylättiin, mutta samalla hyväksyttiin lausumat, joiden mukaan hallituksen tulee pyrkiä aloitteellisesti energiatodistusten muuttamiseksi vapaaehtoiseksi vanhojen omakotitalojen osalta. Aloitteen voidaan siis katsoa tulleen asiallisesti hyväksytyksi. Aloitteen vireillepanija ja edustajat ovat lain edellyttämällä tavalla luonnollisia henkilöitä, mutta huomionarvoista on, että jopa aloiteteksti asettaa aloitteen tekijäksi Omakotiliiton<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> KAA 1/2014 vp.

Sinänsähän ei ole lainkaan erikoista että kansalaisaloitteen taustalla vaikuttaa vahvasti yksi tai useampi järjestö. Erityisesti suuren määrän kannatusilmoituksia keränneitä ja eduskuntakäsittelyyn päätyneitä aloitteita tarkastellessa vaikuttaisi siltä, että melkein poikkeuksetta menestyneen aloitteen taustalla on ollut yksi tai useampi kansalaisyhdistyksiä<sup>151</sup>. Eikä tämä ole loppujen lopuksi huono asia, sillä kansalaisaloite on vielä verrattain uusi instituutio, eikä ole vielä vakiinnuttanut paikkaansa suomalaisessa lainvalmistelun kentässä. Voidaan esimerkiksi katsoa, että suurten järjestöjen ajamat aloitteet, kuten tasa-arvoinen avioliittolaki (esimerkiksi Seta ry ja Amnesty International) ja energiatodistuslain muuttamiseen pyrkinyt kansalaisaloite (Omakotiliitto), ovat omiaan tasoittamaan tietä pienimuotoisemmille ja spontaanimmille kansanliikkeille ja kansalaisaloitteille<sup>152</sup>. Kansalaisaloiteinstituution juurruttamisen ja kansan tietoisuuteen iskostamisen edellytyksenä on ennen kaikkea se, että aloitteita laaditaan ja toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi tasaiseen tahtiin.

Toisenlainen esimerkki tosiasiaa oikeushenkilön tekemästä aloitteesta on parhailaan kesällä 2016 kannatusilmoituksia keräävä aloite (OM 60/52/2016), joka aloitetekstin mukaan tähtää koulujen tekstiilityön oppituntien korvaamiseen rakentamisen ja remontoinnin oppitunneilla. Aloite on rautakauppa Bygghmaxin maajohtajan vireillepanema, ja aloitteen varaedustajaksi on nimetty Bygghmaxin mainoskampanjan suunnittelusta vastaavan mainostoimiston luova johtaja. Bygghmax tukee aloitetta 63 000 eurolla, ja kansalaisaloite on korostetusti esillä yrityksen radio- ja tv-mainoksissa. Kaupallisten viestien sisällyttäminen kansalaisaloitteeseen on oikeusministeriön sääntöjen mukaan kiellettyä, ja Aamulehden mukaan aloite otetaan ministeriössä tutkintaan mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Aiheesta on laadittu muun muassa valtio-opin alan opinnäytetyö Helsingin yliopistossa, kts. Kalske 2014.

<sup>152</sup> Pekkanen 2012, s. 633.

<sup>153</sup> Aamulehden uutinen 7.6.2016.

#### 4.3.2 Kansalaisaloitteen ikärajan alentaminen

Kansalaisaloiteoikeus on perustuslaissa sidottu äänioikeuteen, ja näin ollen alle 18-vuotiaat rajautuvat perustuslain nojalla aloiteoikeuden ulkopuolelle. Nuorten osallistumisoikeuksien kehittämisen yhteydessä on kuitenkin nostettu esille ajatus siitä, voisiko kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen olla sopiva keino nuorten yhteiskunnallisten vaikuttamismahdollisuuksien ja aktiivisuuden parantamiseen. Tässä alaluvussa tarkastelen esitettyä ikärajan alentamisen tematiikkaa etsimällä ikärajan laskemista puoltavia seikkoja, ja erityisesti nostamalla esiin ikärajan laskemisen ongelmakohtia.

Valtiovarainministeriö asetti 12.6.2013 kuntalain kokonaisuudistuksen valmisteluun liittyen kuntavaaleihin ja kunnalliseen puoluerahoitukseen liittyviä uudistamistarpeita selvittävän toimikunnan. Yksi toimikunnan käsittelemistä teemoista oli kysymys kuntavaalien ikärajan alentamisesta. Puoluesihteeritoimikunnan päätösesityksessä ei kuitenkaan esitetty äänioikeuden madaltamista kuntavaaleissa, vaan ikään kuin kompromissina ehdotettiin alle 18-vuotiaiden vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä laskemalla kansalaisaloitteen ikäraja 15 vuoteen.<sup>154</sup> Puoluesihteeritoimikunnan esityksen johdosta oikeusministeriön asetti vuonna 2014 työryhmän selvittämään puoluesihteeritoimikunnan ehdotusten toteuttamisen edellytyksiä ja valmistelemaan mahdolliset lakimuutokset<sup>155</sup>.

Kuten aikaisemmin mainittu, ovat perustuslaissa turvatut perusoikeudet luonteeltaan yleisiä, eli ne koskevat kaikkia. Perusoikeuksiin ei siis yleensä ole sisällytetty ikään liittyviä rajoituksia, mutta osallistumisoikeuksien ryhmä tekee tähän poikkeuksen. Osallistumisoikeuksiin lukeutuva äänioikeus valtiollisissa vaaleissa on rajattu PL 14 § 1 momentissa koskemaan vain yli 18-vuotiaita, samoin kuin PL 14 § 2 momentin Euroopan parlamentin vaalien äänioikeus ja PL 14 § 3 momentin kuntavaalien ja kunnallisten kansanäänestysten äänioikeus.

---

<sup>154</sup> Puoluesihteereiden päätösesitys 2013.

<sup>155</sup> OMML 31/2014 vp, s. 10.



Ne osallistumisoikeudet, joita kansalaisaloitteen instituution tulee lainesitöiden mukaisesti edistää, eivät ole erikseen sidottuja 18 vuoden ikään. Näitä osallistumisoikeuksia ovat siis PL 2 §:n 2 momentin yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, PL 14 §:n 4 momentin julkisen vallan tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon ja PL 20 §:n 2 momentin julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.<sup>156</sup> Nämä oikeudet kuuluvat siis lähtökohtaisesti kaikille ikään katsomatta. Koska kansalaisaloitteen instituution tavoitteena on nimienomaisesti näiden osallistumisoikeuksien edistäminen, voisi kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen tästä tulokulmasta tarkasteltuna olla hyvinkin tarkoituksenmukaista.

Osallistumisoikeuksiin liittyvää ikärajan laskemista on jo kokeiltu Suomessa, kun kirkollisvaalien ikäraja alennettiin 16 vuoteen vuonna 2008. Vuoden 2010 kirkollisvaaleissa nuorten osallistumisaktiivisuus olikin kohtalaisen hyvää, vaikkakin 16–18-vuotiaiden äänestysprosentti jäi hieman yleistä äänestysprosenttia alhaisemmaksi<sup>157</sup>. On kuitenkin hankalaa arvioida kuinka nuoret aktivoituisivat jättämään kannatusilmoituksia kansalaisaloitteisiin, mikäli heille siihen suotaisiin mahdollisuus, sillä nuorten näkemyksiä kansalaisaloiteoikeuden ikärajan alentamisesta ei ole erikseen selvitetty<sup>158</sup>.

Kansalaisaloitteen aloiteoikeus on siis perustuslaissa sidottu äänioikeuteen, ja näin aloiteoikeuden edellytykset rinnastuvat äänioikeuteen valtiollisissa vaaleissa. Kahdeksantoista vuoden ikärajaa pidettiin perusteltuna lähtökohtana siitä syystä, että kansalaisaloitteessa on kyse valtiollisen tason vaikuttamismahdollisuudesta<sup>159</sup>. Aloiteoikeuden kytkemisellä äänioikeuteen on siis ensisijaisesti korostettu instituution vahvuutta, ja ennen kaikkea sen merkitystä valtiollisen osallistumisen muo-

---

<sup>156</sup> HE 46/2011 vp, s. 4.

<sup>157</sup> Vuoden 2010 kirkollisvaalien 16–17-vuotiaiden äänestysprosentti oli 15,2 prosenttia, kun taas vaalien yleinen äänestysprosentti oli 17,0 prosenttia. OMML 31/2014 vp, s. 38.

<sup>158</sup> OMML 31/2014, s. 37.

<sup>159</sup> HE 60/2010 vp, s. 26.

tona. On argumentoitu, että kansalaisaloitteen asema saattaisi heikentyä, mikäli ikärajaa laskettaisiin.<sup>160</sup> Toisin sanoen on siis esitetty huoli aloiteinstituution uskottavuuden säilyvyydestä.

Perustuslain muutoksen esitöissä aloiteoikeuden sitomista äänioikeuteen perusteltiin lisäksi sillä, että näin on tehty myös muissa sisällöllisen kansalaisaloitejärjestelmän käyttöönotottaneissa Euroopan valtioissa, eli Alankomaissa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa<sup>161</sup>, Portugalissa, Puolassa ja Unkarissa<sup>162</sup>. Tämä vaikuttaisi pätevältä perusteelta, sillä onhan aloiteinstituutio ollut monissa valtioissa käytössä jo kymmeniä vuosia, eikä aloiteoikeuden ikärajan laskemista ole Itävaltaa lukuun ottamatta toteutettu.

Kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen ehdotettuun 15 ikävuoteen olisi ongelmallista jo siitäkin syystä, että kansalaisaloitteen vireillepanijaan ja edustajaan voi lain mukaan kohdistua myös rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu. Esimerkiksi se, että aloitteen vireillepanijan edustaja toimittaisi tekaistuja kannatusilmoituksia VRK:lle, voisi täyttää KaL 16 §:ssä mainitun rikoksen, eli väärän todistuksen antamisen viranomaiselle, tunnusmerkit<sup>163</sup>. Laskettaessa kansalaisaloitteen ikäraja 15 vuoteen olisi täten arvioitava, kytkettäisiinkö vireillepano-oikeus edelleen samoihin edellytyksiin kuin oikeus kannatusilmoituksen jättämiseen. Täytyy kuitenkin muistaa, että myös kansalaisaloitteen allekirjoittaja voi syyllistyä esimerkiksi KaL 16 §:ssä mainittuun väärän henkilötiedon antamiseen<sup>164</sup>.

Kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen edellyttäisi perustuslain muuttamista, johon perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään perinteisesti suhtautunut varsin pidättyväisesti. Perustuslakivaliokunta on muun muassa todennut, että perustuslain muutoshankkeisiin ei tulisi ryhtyä päivänpoliittisen tilanteiden perusteella, ja että perustuslain muutostarpeita tulee arvioida erityisen huolellisesti. Välttämättömiksi

---

<sup>160</sup> OMML 31/2014 vp, s. 36.

<sup>161</sup> Itävalta muodostaa poikkeuksen 18-vuoden ikärajaan, sillä äänioikeusikä kaikissa vaaleissa laskettiin Itävallassa vuonna 2007 16 vuoteen. Näin ollen 16 vuotta täyttäneet Itävallan kansalaiset ovat kelpoisia allekirjoittamaan kansalaisaloitteen. OMML 31/2014 vp, s. 34.

<sup>162</sup> HE 60/2010 vp, s. 40; HE 46/2012 vp, s. 6.

<sup>163</sup> HE 46/2011 vp, s. 39.

<sup>164</sup> HE 46/2011 vp, s. 38.

arvioidut muutokset tulee tehdä perusteellisen valmistelun sekä laajapohjaista keskustelua seuranneen yhteisymmärryksen pohjalta.<sup>165</sup>

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen tavoitteisiin kirjattiin erikseen perustuslain suhteellisen pysyvyyden aikaansaaminen. Uudistuksen lähtökohtana pidettiin sitä, ettei uudistuksen jälkeen perustuslakia olisi tarvetta muuttaa ainakaan lähitulevaisuudessa.<sup>166</sup> Myös vuoden 2012 perustuslain uudistusta edelsi laaja ja systemaattinen perustuslain kokonaisuuden arviointi, eli lienee turvallista olettaa kansalaisaloiteinstituution perusratkaisujen olleen erittäin huolellisen arvioinnin ja punninnan tulos.

Mikäli kansalaisaloitteen ikärajaa laskettaisiin, tulisi myös arvioida uudelleen kannatusilmoitusten vähimmäismäärän tarkoituksenmukaisuutta. Suomessa nykyinen 50 000 kannatusilmoituksen määrä vastaa noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista. Ikärajaa alennettaessa aloiteoikeus laajenisi uusiin ikäryhmiin, ja tällöin olisi mahdollista, että vaatimus 50 000 kannattajasta voisi osoittautua liian alhaiseksi, eikä aloitteen nauttima tuki olisi enää suhteessa riittävän laajaa.<sup>167</sup> Ikärajan laskemisen myötä aloiteoikeus irrotettaisiin äänioikeudesta, jolloin olisi myös paikallaan kyseenalaistaa aloiteoikeuden sitominen Suomen kansalaisuuteen. Olisi siis kysyttävä, pitäisikö aloiteoikeus ulottaa myös maassamme vakinaisesti asuviin ulkomaiden kansalaisiin. Muutoin oltaisiin tilanteessa, että 15-vuotias Suomen kansalainen voisi allekirjoittaa kansalaisaloitteen, mutta maassa vakinaisesti asuva ja työskentelevä ulkomaalainen aikuinen ei voisi.<sup>168</sup>

Edelle esitetyn perusteella tämä tutkielma yhtyy työryhmän kantaan aloiteoikeuden ikärajan säilyttämisestä ennallaan. Aloiteinstituutio on ollut käytössä vasta verrattain vähän aikaa, eikä käytännön kokemuspohjaa aloitteista ole mielestäni kertynyt riittävästi. Perustuslain 53 §:ään kirjatut uuden instituution perusratkaisut, ikäraja mukaan lukien, perustuivat huolelliseen arviointiin, eikä niiden muuttamista vain nelisen vuotta lain voimaantulon jälkeen voida katsoa olevan yhdenmukaista perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamista koskevan tulkintakäytännön kanssa.

---

<sup>165</sup> OMML 31/2014 vp, s. 35; PeVM 9/2010 vp, s. 3.

<sup>166</sup> HE 7/1998 vp, s. 31.

<sup>167</sup> OMML 31/2014, s. 36.

<sup>168</sup> Katso esim. OMML 31/2014, s. 35-36.

Nuorten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen on tärkeä ja tavoittelemisen arvoinen päämäärä, mutta sen saavuttamiseksi on käytössä kansalaisaloitteen muuttamista sopivampiakin keinoja. Tästä hyvä esimerkki on vuonna 2015 voimaan tullut uusi kuntalaki (410/2015). Uuden kuntalain esitöissä todettiin, että alaikäisten vaikuttamismahdollisuudet ovat heikot, ja niitä tulisi aktiivisesti parantaa<sup>169</sup>. Näin myös tehtiin. Uuden kuntalain 26 § mukaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava kuntaan nuorisovaltuusto, tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä.

Vaikka nuorten osallistumismahdollisuuksien lisääminen on arvokas tavoite itsessään, niin ainakaan vielä ei ole kansalaisaloitteen kohdalla ajankohtaista ryhtyä lakimuutoksiin instituution parantamiseksi. Ja toisaalta kuinka moisiin toimiin voitaisiin edes ryhtyä, kun instituution parantamistarpeita ei edes ole vielä eduskunnan toimesta selvitetty? On harmittavan todennäköisenä, että ikärajan laskemista tultaisiin käyttämään aseena kansalaisaloitteiden vähättelemiseen, ja aloitteiden yleinen uskottavuus tulisi tällöin kärsimään. Lähitulevaisuudessa aloiteinstituution parantamistarpeita tullaan kuitenkin puntaroimaan tarkemmin, sillä eduskunnalle annettun valtioneuvoston demokradiapoliittisen selonteon mukaan tämän hallituskauden aikana tullaan tekemään arvio kansalaisaloitelain toteutumisesta<sup>170</sup>.

#### 4.4 Yhteenveto luvusta

Tässä luvussa on käsitelty tutkielman ydintä, eli lainsäädännön kansalaisaloitteelle asettamia rajoituksia. Perustuslain muutosta ja kansalaisaloitetta koskevaa perustuslain kohtaa säädettäessä lähtökohtana oli, että aloitteesta säädettäisiin perustuslain tasolla suhteellisen väljästi. Todettiin myös, ettei aloitteen tekemiselle tulisi myöskään perustuslakia täydentävässä lainsäädännössä asettaa liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia. Tiukkojen muotovaatimusten ei haluttu nostavan kynnystä

---

<sup>169</sup> HE 268/2014 vp, s. 74.

<sup>170</sup> OMSO 14/2014, s. 42.

aloitteiden laatimiselle. Lainsäädäntö kuitenkin asettaa muutamia rajoituksia aloiteinstituutiolle. Nämä rajoitukset koskevat kansalaisaloitteen kohdetta, muotoa ja aloiteoikeutta.

Kansalaisaloite saa perustuslain nojalla koskea vain lainsäädännönalaa, eli aloitteen tulee kohdentua uuden lain säätämiseen, olemassa olevan lainsäädännön muuttamiseen tai olemassa olevan lain kumoamiseen. Käytännössä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä ovat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksymisen, sekä valtion talousarvioasiat. Toisin kuin joissain muissa valtioissa, Suomessa perustuslakia ei ole rajattu aloiteoikeuden ulkopuolelle.

Lainsäädäntö asettaa muutamia kansalaisaloitteen muotoa koskevia rajoituksia. Perustuslaissa käytetty ilmaisu ”aloite lain säätämiseksi” sisältää mahdollisuuden sekä säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen tekemiseen, että väljemmin muotoillun lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen. Aloite on kansalaisaloitelain mukaan lisäksi perusteltava, otsikoitava ja päivättävä. Samaan aloitteeseen ei saa sisällyttää keskenään erilaisia asioita, vaan aloitteen täytyy muodostaa yksi säänneltävä asiakokonaisuus. Edellä mainittujen muotorajoitusten lisäksi aloitetta ei saa laatia muulla kuin suomen kielellä tai ruotsin kielellä.

Kansalaisaloitteen aloiteoikeus on perustuslain nojalla rajattu koskemaan vain äänioikeutettuja Suomen kansalaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että aloiteoikeus koskee vain luonnollisia henkilöitä, eli oikeushenkilöt, kuten yritykset, yhdistykset, järjestöt ja julkisyhteisöt, eivät ole oikeutettuja laittamaan kansalaisaloitteita vireille omissa nimissään. Luonnollisista henkilöistä aloiteoikeuden ulkopuolelle rajautuvat alle 18-vuotiaiden lisäksi myös Suomessa vakituisesti asuvat muiden valtioiden kansalaiset. Kansalaisaloitteen ikärajan laskemisesta on käyty keskustelua, mutta tähän ei ainakaan vielä ole ryhdytty. Ikärajan entisellään pitämistä on perusteltu muun muassa sillä, että instituutio on ollut voimassa vasta niin vähän aikaa, ettei käytännön kokemusta aloitteista ole vielä kertynyt riittävästi, eikä kansalaisaloitelain parannustarpeita ole vielä nimenomaisesti selvitetty.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu kansalaisaloitteelle säädettyjen rajoitusten merkitystä perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Tutkielman tavoitteena oli arvioida, ovatko kansalaisaloitteelle säädetty rajoitukset tarkoituksenmukaisia, ja onko kansalaisaloitteen instituutio onnistunut saavuttamaan sille asetetun tavoitteen kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämisestä. Tämä tavoite käy kirkkaasti ilmi lainesitöistä, joissa kansalaisaloitetta perusteltiin sillä, että se tulisi edistämään osallistumisoikeuksien tosiasiallista toteutumista valtiollisella tasolla. Nämä kolme mainittua osallistumisoikeutta ovat PL 2 §:n 2 momentin yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, PL 14 §:n 4 momentin julkisen vallan tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon, sekä PL 20 §:n 2 momentin julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Tutkielmassa selvitettiin kansalaisaloiteinstituution yhteiskunnallista asemaa, ensin taustoittamalla osallistumisoikeuksien edistämiseen tähtäävää instituutiota demokratiateorioiden kautta, ja sitten erittelemällä instituution kansainvälistä kontekstia sekä kansallista kehitystä. Tutkielmassa avattiin kansalaisaloittelain sisältö, ja sen merkitystä osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta pyrittiin selvittämään muun muassa tulkitsemalla lainesitöitä ja kansalaisaloitteiden laatimisen myötä vironnutta yhteiskunnallista keskustelua. Tutkielman pääpaino oli lainsäädännön kansalaisaloitteelle asettamien rajoitusten erittelyssä ja analysoinnissa. Tätä toteutettiin muun muassa tutkimalla, kuinka eduskunta on käytännössä valiokuntatyöskentelyssään suhtautunut näihin rajoituksiin.

Tutkielman kantavana teemana oli kansalaisaloitteen instituution ja osallistumisoikeuksien suhteen analysoiminen. Suomessa demokratia on valtiosäännön mukaan edustuksellista, mutta tätä ei kuitenkaan tule tulkita niin mustavalkoisesti, että edustuksellisuus jollain tapaa syrjäyttäisi demokratiaan kuuluvat osallistumisoikeudet.

Osallistumisoikeudet on niiden roolin korostamiseksi turvattu Suomessa perustuslain tasoisesti, ja PL 14.4 § velvoittaa julkisen vallan edesauttamaan suoran demokratiaan kuuluvien päätöksentekomuotojen rakentamista. Kansalaisaloitteen säätäminen oli kuin kyseisen pykälän ruumiillistuma.

Kansalaisaloitelainsäädäntöä muotoiltaessa lähtökohtana pidettiin sitä, ettei aloitteen tekemiselle tulisi perustuslaissa eikä perustuslakia täydentävässä lainsäädännössä asettaa liian tiukkoja vaatimuksia, jottei kynnys aloitteiden laatimiselle turhaan nousisi liian korkeaksi. Koska kyseessä on lain säätämiseen johtava aloite, oli kuitenkin paikallaan asettaa kansalaisaloitelainsäädäntöön muutamia kansalaisaloitteen kohdetta, muotoa ja aloiteoikeutta koskevia rajoituksia.

Kansalaisaloitteen tulee kohdentua uuden lain säätämiseen, olemassa olevan lainsäädännön muuttamiseen tai olemassa olevan lain kumoamiseen. Tutkielmassa kävi kuitenkin ilmi, ettei tämä rajoitus lainsäädännön alaan käytännössä rajoita aloitteiden laatimista juurikaan, sillä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviin asiaryhmiin, eli kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen ja irtisanomisen hyväksymiseen, sekä valtion talousarvioasioihin, voi vaikuttaa kansalaisaloitteella, kunhan aloitteen vain muotoilee ja kohdistaa oikein. Osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta tämä on positiivinen asia, kun kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ei rajata perusteettomasti.

Kansalaisaloite voidaan lain mukaan laatia joko säädöstekstin sisältävän lakiehdotuksen muotoon, tai vaihtoehtoisesti väljemmin muotoillun lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen muotoon. Voidaan todeta, ettei aloitteelle asetettujen muotorajoitusten voida katsoa rajoittavan osallistumisoikeuksien toteutumista. On perusteltua asettaa raamit aloitteen muodolle laintasoisesti, koska kansalaisaloitteella pyritään kuitenkin vaikuttamaan lainsäädäntöön. On tärkeää, että kaikista aloitteista löytyvät samat perustiedot, ja että aloitetekstistä käy selkeästi ilmi aloitteen tavoite, ja että tiedot ovat kannatusilmoituksen jättäjien selkeästi ymmärrettävissä. Kansalaisaloitteen muotorajoituksia, eli perusteluja, otsikkoa, päiväystä, suomen- tai ruotsinkielisyyttä sekä vaatimusta yhdestä säänneltävästä asiakokonaisuudesta, voidaan pitää tarkoituksenmukaisina.

Aloiteoikeuden sitominen äänioikeuteen on perusteltua, mutta osallistumisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta voidaan kyseenalaistaa, tulisiko aloiteoikeus laajentaa koskemaan myös esimerkiksi yli 15-vuotiaita Suomen kansalaisia. Ikärajan laskemisesta onkin käyty keskustelua, mutta mielestäni tähän ei pitäisi ryhtyä ennen kuin kansalaisaloiteinstituution paikka on Suomessa vakiintunut, ja instituutiosta on ehditty laatia asianmukaista kansallista oikeustieteellistä tutkimusta ja tätä kautta pystytty selvittämään instituution mahdolliset kehityskohdat.

Muista kansalaisaloitetta mahdollisesti rajoittavista käytännöistä on paikallaan nostaa esiin vielä kansalaisaloitteiden päättäjiä sitomaton luonne, ja tähän liittyen aloitteiden raukeaminen vaalikauden vaihtuessa. Koska kansalaisaloitteen valiokuntakäsittelystä on voimassa vain suosituksia, on teoriassa mahdollista, että epämieluisat tai päättäjien mielestä turhat aloitteet voidaan lakaista maton alle odottamaan vaalikauden vaihtumista ja aloitteiden raukeamista. Jo lähtökohtaisesti aloitteiden raukeamista vaalikauden vaihtuessa ei voida pitää kansalaisaloiteinstituution hengen eikä tarkoituksen mukaisena käytäntönä, sillä kansalaisten mielipiteen yksittäiseen asiaan ei voida katsoa muuttuvan eduskunnan koostumuksen muuttumisen myötä.

On kuitenkin muistettava, että Suomessa eduskunta säätää lait hallituksen esityksestä, ja kansalaisaloitteen rooli on alusta alkaen määritelty edustuksellisen järjestelmän täydentäjäksi, ei suinkaan pääasialliseksi lainsäätäjäksi. Kansalaisaloitteelle jo siis jo alunalkaen määrätty verrattain pieni ja marginaalinen rooli suomalaisella lainsäädännön alalla. Aloiteinstituution päättäjiä sitomattoman luonteen vuoksi onkin vaarana, että kansalaisaloite tulee jatkossa rinnastumaan sitovuudeltaan ja vaikutuksiltaan neuvoa-antavaan kansanäänestykseen. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen oikeusministeriö totesi jo vuonna 2004 selvityksessään ongelmalliseksi, ja ennen kaikkea riittämättömäksi kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamisen kannalta. Tässä tutkielmassa esiin nousseiden seikkojen valossa tätä ei voida kuitenkaan pitää todennäköisenä.

Eri valtioiden aloitejärjestelmiä tarkastelemalla voidaan tehdä johtopäätös, että kansalaisaloite on suotuisissa olosuhteissa erittäin potentiaalinen osallistumisoikeuk-



sien edistämisen väline. Kansainvälisessä vertailussa Suomen aloiteinstituutio erottui edukseen muun muassa siinä, että Suomessa perustuslakia ei ole rajattu kansalaisaloiteoikeuden ulkopuolelle, kannatusilmoitusten keräämiselle asetetut rajoitukset ovat eurooppalaisittain varsin keskivertaiset ja lisäksi kannatusilmoitusten keräämistä helpottava mahdollisuus sähköiseen kannatusilmoitusten keräämiseen on nähtävä suomalaisen järjestelmän erityispiirteenä.

Suomessa kansalaisaloite on ollut käytössä vasta nelisen vuotta, joten kovin pitkälle vietyjä analyyskejä aloiteinstituution merkityksestä osallistuvan demokratian edistämiseen ei vielä voida luoda. Kansainvälisesti vertaamalla joitain suuntaviivoja voidaan kuitenkin piirtää, ja tästä syystä voidaan arvioida, että suomalaisella sisällöllisellä kansalaisaloitteella on tosiasiallisia edellytyksiä vakiinnuttaa paikkansa lainsäädäntöön vaikuttamisen välineenä, ja ennen kaikkea kansalaisten poliittisen osallistumisaktiivisuuden ylläpitäjänä. Tämän tutkielman pohjalta on nähtävissä, että muodolliset rajoitukset eivät ole Suomessa aloiteinstituution vakiintumisen esteenä, mutta paljon riippuu siitä, kuinka kansalaiset jatkossa hyödyntävät aloitemahdollisuutta.

Kansalaisaloiteinstituution onnistumista on haastavaa mitata vielä tässä vaiheessa, mutta tulevaisuudessa instituution toimivuutta voitaneen arvioida esimerkiksi tarkastelemalla sitä, kuinka säännöllisesti aloitteita tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi, ja kuinka moni näistä aloitteista johtaa lainsäädännön muuttamiseen<sup>171</sup>. Eriytisesti hyväksytyjen aloitteiden määrällä on suuri merkitys tarkasteltaessa sitä, onko instituutio onnistunut saavuttamaan tavoitteensa osallistumisoikeuksien edistämässä.

Tosiasiallisen lainsäädäntöön vaikuttamisen lisäksi on kuitenkin muistettava antaa arvoa myös muiden aloiteinstituutiolle asetettujen tavoitteiden toteutumiselle. Yksi tällainen tavoite on lainesitöissä mainittu sellaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, jossa eri väestöryhmät osallistuvat ja vaikuttavat aktiivisesti yhteiskunnan kehittämiseen. Kansalaisaloitteiden myötä kansalaiset pääsevät tosiasiallisen vaikuttamisen lisäksi osallistumaan yhteiskunnallisesti paitsi laatimalla aloitteita,

---

<sup>171</sup> Katso esim. Pakarinen 2013, s. 355.

myös osallistumalla kampanjointiin tärkeäksi pitämänsä aloitteen puolesta, jättämällä kannatusilmoituksensa aloitteelle ja esimerkiksi osallistumalla ajankohtaisesta aloitteesta käytävään keskusteluun.

Tutkielmassa esitettyjen seikkojen vuoksi on epätodennäköistä, että kansalaisaloite jäisi kansanäänestyksen tapaan lähes merkityksettömäksi instituutioksi. Tähän viittaa myös se, että tässä vaiheessa kun eduskunta on saanut päätökseen vasta kahdeksan kansalaisaloitteen käsittelyn, on jo yksi aloite hyväksytty, ja sen pohjalta tehdyt lakimuutokset astuvat voimaan jo ensi vuonna, ja lisäksi toinen aloite on hyväksytty sisältönsä puolesta. Tämä tarkoittaa, että prosentuaalisesti tarkasteltuna tähän mennessä joka neljäs eduskunnan käsittelemä aloite on johtanut lakimuutoksiin. Mikäli samanlainen tahti tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa, voidaan aloiteinstituution katsoa saavuttaneen sille asetetun osallistumisoikeuksien edistämisen tavoitteen.